

# Die Schweiz und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

source: <https://doi.org/10.7892/boris.47973> | downloaded: 6.5.2023

The Academy, a joint centre of

**THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA**  
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES  
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT  
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL  
AND DEVELOPMENT STUDIES



**UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE**

© The various contributors, March 2013.

### **Acknowledgements**

The work that led to the publication of this report was undertaken under the auspices of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights in close cooperation with the Swiss Centre of Expertise in Human Rights. It was coordinated by Dr. Christophe Golay, Research Fellow and Coordinator of the Project on Economic, Social and Cultural Rights at the Geneva Academy. Design and layout was provided by Plain Sense, Geneva. The report was printed by the University of Geneva.

### **Disclaimer**

This report is the work of the coordinator and the authors of the speeches and reports of roundtables it contains. It does not imply any judgement by the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights or any other institution involved.

# **Die Schweiz und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte**

Abschlussbericht des Seminars über die Umsetzung  
der Empfehlungen des UNO-Ausschusses für  
wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte  
an die Schweiz (5 Oktober 2011)

März 2013



# Vorwort

1992 ist die Schweiz dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) beigetreten. Nach einer ersten Überprüfung im Jahre 1997 hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) der UNO, der die Umsetzung des Sozialpakts überwacht, im November 2010 eine weitere Überprüfung durchgeführt.

Da die Empfehlungen des WSK-Ausschusses an die Schweiz vom November 2010 ernst genommen wurden, unterstützte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Durchführung eines Seminars im Oktober 2011 über die Umsetzung der Empfehlungen. Unsere beiden Institutionen – die Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte in Genf (Adh) sowie das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) – durften das Seminar gemeinsam organisieren.

Das Ziel des Seminars über die Umsetzung der Empfehlungen des WSK-Ausschusses der UNO an die Schweiz bestand darin, eine konstruktive Diskussion über die mögliche Umsetzung der Empfehlungen unter Miteinbeziehung der verschiedenen Interessengruppen zu führen. Das Seminar bestand aus zwei Teilen. Am Morgen verfolgten über 150 Personen die öffentlichen Vorträge von Botschafter Claude Wild (EDA), Botschafter Jean-Jacques Elmiger (Staatssekretariat für Wirtschaft), Prof. Eibe Riedel (Mitglied des WSK-Ausschusses) und Prof. Jörg Künzli (Universität Bern) über die Herausforderungen und die Probleme bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSKR) in der Schweiz. Danach fand eine Debatte zum gleichen Thema mit Vertretern von Bund, Kantonen und der Zivilgesellschaft statt, gefolgt von einer Diskussion mit dem Publikum. Am Nachmittag wurde in Arbeitsgruppen, die nicht für die Öffentlichkeit zugänglich waren, über die konkrete Umsetzung der Empfehlungen des WSK-Ausschusses diskutiert. Fünf Arbeitsgruppen mit Vertretern von Bund, Kantonen, aus der Wissenschaft und von Nichtregierungsorganisationen diskutierten über die Empfehlungen des Ausschusses, die in fünf Kategorien unterteilt wurden.

1. Diskriminierung und verletzte Gruppen
2. Migration und WSKR
3. Effektivität und Justiziabilität des WSKR
4. Arbeit und WSKR
5. Aussenpolitik und WSKR

Die vorliegende Publikation enthält die Vorträge aus dem ersten Teil des Seminars und einen von Dr. Christophe Golay (Adh) verfassten Text, der während des Seminars ausgeteilt wurde, sowie die Berichte der fünf Arbeitsgruppen, die von Prof. Jörg Künzli, Prof. Gianni D'Amato, Dr. Patrice Meyer-Bisch und Dr. Christophe Golay sowie von Frau Johanne Bouchard verfasst wurden. Der Anhang dieser sehr reichhaltigen Dokumente beinhaltet eine Beschreibung des WSK-Ausschusses durch den Verein humanrights.ch, die Empfehlungen des WSK-Ausschusses an die Schweiz sowie die allgemeinen Bemerkungen 3 und 9 des WSK-Ausschusses über die Natur der Verpflichtungen des Sozialpakts sowie die innerstaatliche Anwendbarkeit der WSKR.

Die Diskussionen waren so umfangreich und die Themen derart komplex, dass das Verfassen der Diskussionsberichte der Arbeitsgruppen mehrere Monate in Anspruch nahm. Und es brauchte weitere Monate um das Einverständnis aller Teilnehmer mit dem Inhalt und den in den Berichten aufgeführten Positionen einzuholen. Das Verfassen der Arbeitsgruppenberichte erfolgte unter Anwendung der Chatham-House-Regel, gemäss der nicht ersichtlich sein darf, welche Aussage von welchem Diskussionsteilnehmer stammt. Aus diesem Grund sind die Teilnehmer im Anhang aufgelistet, jedoch ohne Angabe der jeweiligen Arbeitsgruppe. Zudem werden in den Arbeitsgruppenberichten keine Namen erwähnt.

Angesichts der einhelligen Zustimmung der Teilnehmenden zu den im vorliegenden Bericht enthaltenen Vorschlägen kommt diesem eine ganz besondere Bedeutung zu. Wir hoffen, dass der Bund, die Kantone, die Gemeinden sowie die Zivilgesellschaft unsere Vorschläge aufnehmen und diese so zu einer verbesserten konkreten Umsetzung der WSKR in der Schweiz beitragen.

Wir danken dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, ohne das die Durchführung des Seminars nicht möglich gewesen wäre.

**Prof. Andrew Clapham**

*Direktor*

Akademie für humanitäres Völkerrecht  
und Menschenrechte in Genf

**Prof. Walter Kälin**

*Direktor*

Schweizerisches Kompetenzzentrum  
für Menschenrechte

# Inhalt

A. Programm des Seminars über die Umsetzung der Empfehlungen des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an die Schweiz, 5 Oktober 2011, Bern	3
B. Ansprache von Botschafter Claude Wild, Chef der Abteilung Menschliche Sicherheit, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	5
C. Ansprache von Botschafter Jean-Jacques Elmiger, Leiter Internationale Arbeitsfragen, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): Die Herausforderungen bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Schweiz	7
D. Ansprache von Prof. Eibe Riedel, Mitglied des WSKR Ausschusses: Die Herausforderungen bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Schweiz	11
E. Ansprache von Prof. Jörg Künzli, Universität Bern: Die Umsetzung der Verpflichtungen aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch die Schweiz	15
F. Beitrag von Dr. Christophe Golay, Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte in Genf: Die Entwicklungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSKR) auf internationaler Ebene und in der Schweiz	19
G. Bericht Arbeitsgruppe 1 – Diskriminierung und verletzte Gruppen	23
H. Bericht Arbeitsgruppe 2 – Migration und WSKR	29
I. Bericht der Arbeitsgruppe 3 – Effektivität und Justiziabilität des WSKR	33
J. Bericht der Arbeitsgruppe 4 – Arbeit und WSKR	35
K. Bericht der Arbeitsgruppe 5 – Aussenpolitik und WSKR	41

## Beilagen

1. Teilnehmerliste	45
2. Präsentation des WSKR Ausschusses von Humanrights.ch	47
3. Abschliessende Bemerkungen des WSKR Ausschusses an die Schweiz – November 2010	49
4. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	57
5. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des WSKR Ausschusses – Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten	65





# A. Programm des Seminars über die Umsetzung der Empfehlungen des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an die Schweiz, 5 Oktober 2011, Bern

## Vormittag

Zeitplan		Teilnehmer
10.00-10.15	Begrüssung	Botschafter Claude Wild, <i>Chef der Abteilung Menschliche Sicherheit, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)</i> Prof. Andrew Clapham, <i>Direktor der Académie de droit international humanitaire et de droits humains (ADH)</i>
10.15-11.00	Einführung «Herausforderungen bei der Umsetzung der WSKR in der Schweiz»	Vorsitz : Prof. Andrew Clapham Prof. Eibe Riedel, <i>Mitglied des WSKR Ausschusses und Chaire suisse des droits humains à l'ADH</i> Prof. Jörg Künzli, <i>Institut für öffentliches Recht, Universität Bern</i> Botschafter Jean-Jacques Elmiger, <i>Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement</i>
11.00-12.30	Podium «Mögliche Umsetzung der Empfehlungen des WSK Ausschusses»	Moderation : Anne Grethe Nielsen, <i>Geschäftsführerin des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)</i> Aldo Brina, <i>Centre social protestant, Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers</i> Sylvie Durrer, <i>Direktorin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann</i> Natalie Erard Amgwerd, <i>Abteilung Menschliche Sicherheit, EDA</i> Margrith Hanselmann, <i>Generalsekretärin der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)</i> Vasco Pedrina, <i>UNIA</i>

## Nachmittag

Zeitplan		Arbeitsgruppen
12.30-14.00	Mittagessen	
14.00-15.30	Arbeitsgruppen	<p><b>Arbeitsgruppe 1 – Diskriminierung und verletzte Gruppen</b> (Empfehlungen 7, 8, 13, 14, 17, 19, 20, 23, 30 et 31 des WSK Ausschusses)</p> <p><b>Arbeitsgruppe 2 – Migration und WSKR</b> (Empfehlungen 12, 14, 15, 16, 18, 28, 29 des WSK Ausschusses)</p> <p><b>Arbeitsgruppe 3 – Effektivität und Justiziabilität des WSKR</b> (Empfehlungen 5, 6, 21 et 32 des WSK Ausschusses)</p> <p><b>Arbeitsgruppe 4 – Arbeit und WSKR</b> (Empfehlungen 8, 9, 10, 11, 17, 22, 26 et 27 des WSK Ausschusses)</p> <p><b>Arbeitsgruppe 5 – Aussenpolitik und WSKR</b> (Empfehlungen 24 et 25 des WSK Ausschusses)</p>
16.00-17.00	Plenum – Bericht der Arbeitsgruppen	<p>Moderation : Walter Kälin, <i>Universität Bern, SKMR Direktor</i></p> <p>Patrice Meyer-Bisch, <i>IIEDH, Universität Freiburg (AG1)</i></p> <p>Gianni D’Amato, <i>Universität Neuenburg (AG2)</i></p> <p>Jörg Künzli, <i>Universität Bern (AG3)</i></p> <p>Johanne Bouchard, <i>IIEDH, Universität Freiburg (AG4)</i></p> <p>Christophe Golay, <i>ADH-Genève (AG5)</i></p>
17.00-17.30	Schlusswort	Prof. Walter Kälin, <i>Universität Bern, SKMR Direktor</i>

## B. Ansprache von Botschafter Claude Wild, Chef der Abteilung Menschliche Sicherheit, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Sehr geehrte Vertreter der eidgenössischen Räte,  
Sehr geehrte Vertreter der kantonalen Räte,  
Sehr geehrte Vertreter der Zivilgesellschaft,  
Sehr geehrte Professoren, meine Damen und Herren aus der Wissenschaft

Ich fühle mich geehrt und freue mich, Sie heute als Chef der Politischen Abteilung IV Menschliche Sicherheit des EDA zu einer Debatte über die Empfehlungen des Ausschusses für die Umsetzung des Pakts der Vereinten Nationen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte begrüssen zu dürfen.

Die Stärkung der Menschenrechte ist eines der 5 Ziele der Schweizer Aussenpolitik. Aus diesem Grund unterstützt die Politische Abteilung IV die heutige Fachtagung. Wie Sie sicher wissen, verfolgt die Politische Abteilung IV im Bereich der Menschlichen Sicherheit vier Schwerpunkte, nämlich die Friedenspolitik, die humanitäre Politik, die internationale Migrationspolitik und schliesslich die Menschenrechtspolitik. Auf diesen letzten Schwerpunkt werden ich und meine Kollegen heute eingehen.

Wir legen viel Wert auf die Sensibilisierung für die Menschenrechte. Dies ist eine besondere Aufgabe, die wir als *Mainstreaming* der Menschenrechte bezeichnen. Diese Aufgabe geht über die einfache Sensibilisierung hinaus. Wir beabsichtigen damit, dass die Entscheidungsträger die Menschenrechte beim gesamten staatlichen, sozialen und wirtschaftlichen Handeln in der Schweiz berücksichtigen.

Wir sind für dieses interne *Mainstreaming* verantwortlich, auch wenn wir bei den auswärtigen Angelegenheiten eher in der Aussen- als in der Innenpolitik mit den Menschenrechten konfrontiert werden. Ich möchte Ihnen jedoch nicht verschweigen, dass die Glaubwürdigkeit unseres Handels auf der internationalen Ebene stark davon abhängt, wie ernst die Schweiz die Empfehlungen nimmt, die ihnen im Bereich der Menschenrechte gemacht wurden. Es stellt sich somit unausweichlich die Frage der Kohärenz, und angesichts dieser Herausforderung müssen wir als externer Akteur auch intern eine Rolle spielen.

Meine Damen und Herren, lange standen die bürgerlichen und politischen Rechte im Vordergrund, und zwar zum Schaden der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Diese Situation gehört heute, im 21. Jahrhundert, der Vergangenheit an. Die Wichtigkeit der Menschenrechte, ihre gegenseitige Abhängigkeit und ihre Universalität sind heute weitgehend anerkannt.

So wäre eine nachhaltige Globalisierung ohne eine Garantie, dass die Menschenrechte berücksichtigt werden, unmöglich. In jüngster Vergangenheit haben die Hungerkrise und der Klimawandel aufgezeigt, dass die Garantie für einen fairen Zugang für alle Menschen zu Trinkwasser und Nahrung verstärkt werden muss.

Die allgemeine Herausforderung für die Staaten besteht nun darin, von der intellektuellen Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zur konkreten Anwendung der Rechtsnormen und Massnahmen überzugehen, damit sich die Rechte auf den Alltag der Bevölkerung auswirken.

Meine Damen und Herren, wir sind heute hier, um die Situation in der Schweiz zu behandeln, wo die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte oft als zu grosse Belastung für die Wirtschaft und die öffentlichen sozialen Institutionen angesehen wird, wo die Kompetenz der Kantone für eine effiziente Umsetzung oft entscheidend ist, und wo die Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle bei der Sensibilisierung, als Hüter der Freiheit und bei der Förderung der individuellen Rechte spielt. An dieser Stelle möchte ich übrigens die Wichtigkeit der Zivilgesellschaft als Antrieb der Entwicklung der menschlichen Gesellschaft in der Schweiz und auf der ganzen Welt loben.

Ich habe vorhin die Problematik der Kohärenz zwischen Aussen- und Innenpolitik angesprochen. Ich möchte auch die Wichtigkeit der Kohärenz zwischen der Bundes- und der Kantonalpolitik erwähnen. Ich wünsche mir, dass wir heute vertieft auf diese wichtige Dimension für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eingehen können.

Ich möchte ebenfalls erwähnen, dass die heutige Tagung dank der Initiative zweier externer Partner der Politischen Abteilung IV zustande kam, nämlich der Geneva Academy of International and Humanitarian Law and Human Rights und des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Das Renommee der eingeladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie das Fachwissen dieser beiden Einrichtungen versprechen ein hochstehendes Seminar, auf das ich mich freue.

Abschliessend möchte ich betonen, sehr geehrte Damen und Herren, dass die heutige Tagung in mehrerer Hinsicht wichtig ist. In erster Linie weil sie dazu beiträgt, die Empfehlungen des Ausschusses einem breiten Publikum bekannt zu machen. Aber auch weil sie einen *Multistakeholder*-Austausch (auf gut deutsch) ermöglicht, das heisst zwischen Fachpersonen aus der Bundesverwaltung aber auch von den Kantonen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft. Ich bedaure einzig, dass die Verbände aus der Wirtschaft, die kontaktiert wurden, keine Zeit hatten, an der Tagung teilzunehmen. Dies ist vor allem bedauerlich, weil sie ganz besonders von der Thematik betroffen sind.

Ich wünsche Ihnen eine aufschlussreiche Debatte, in der Sie Probleme darlegen, die Herausforderungen und die unterschiedlichen Interessen analysieren und schliesslich realisierbare Fortschritte für unser Land bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten vorschlagen können. Ich bin überzeugt, dass dies notwendig ist und auch möglich, ohne die Leistung unserer Wirtschaft und unserer Sozialeinrichtungen negativ zu beeinflussen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

## C. Ansprache von Botschafter Jean-Jacques Elmiger, Leiter Internationale Arbeitsfragen, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): Die Herausforderungen bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Zu aller erst möchte ich mich beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SMKR) und bei der Geneva Academy of International and Humanitarian Law and Human Rights (Adh) für die Organisation des Seminars bedanken. Ich möchte Ihnen ebenfalls dafür danken, dass Sie mich gebeten haben, in diesem Rahmen ein Referat zu halten.

Wie Sie wissen, wurde das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) damit beauftragt, Berichte über die Umsetzung des Pakts I zu verfassen. Ich hatte die Ehre, die Schweizer Delegation zu leiten, die dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte den ersten, zweiten und dritten Bericht über die Umsetzung des Pakts vorlegte. Ich habe festgestellt, dass diese Berichte sowie die Empfehlungen des Ausschusses an die Schweiz auf Interesse stossen. Ich bin deshalb überzeugt, dass wir heute eine interessante Diskussion führen werden.

Ich werde in meinem Vortrag auf die Herausforderungen bei der Umsetzung der WSKR in der Schweiz eingehen. Dabei möchte ich betonen, dass der zweite und dritte Bericht gezeigt haben, dass die Schweiz ihre Verpflichtungen ernst nimmt, die sie mit der Ratifizierung des Pakts I eingegangen ist. In verschiedenen Bereichen konnten deutliche Fortschritte bei der Umsetzung der WSKR erzielt werden. Ausserdem begrüsst der Ausschuss in seinen Schlussfolgerungen, dass die Schweiz eine ganze Reihe internationaler Konventionen ratifiziert und zahlreiche Massnahmen für eine bessere Umsetzung der WSKR in der Schweiz ergriffen hat.

In unserem Bericht und unserer mündlichen Anhörung vom 5. November 2010 haben wir offen anerkannt, dass in der Schweiz in bestimmten Bereichen nach wie vor Schwierigkeiten bei der Umsetzung der WSKR bestehen. Wir haben ebenfalls erwähnt, dass Bund, Kantone und Gemeinden weiterhin Anstrengungen unternehmen müssen, um diese Schwierigkeiten zu überwinden. Bestimmte Empfehlungen des Ausschusses können diesbezüglich eine sinnvolle politische Richtung vorgeben.

Ich möchte nun genauer auf einige der Herausforderungen bei der Umsetzung der WSKR in der Schweiz eingehen. Ich werde sie nicht nur aufzählen, sondern versuche Ihnen auch aufzuzeigen, was wir angesichts dieser Herausforderungen, die meist nicht neu sind, unternommen haben.

Der Ausschuss ermutigt uns, unsere Anstrengungen zur Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen weiterzuführen, um auf dem gesamten Staatsgebiet eine einheitliche Inanspruchnahme der im Pakt I verankerten Rechte sicherzustellen. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen trägt natürlich nicht dazu bei, sich ein Gesamtbild von den unterschiedlichen Lösungen und geltenden Bestimmungen in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden zu machen. Der Föderalismus ist jedoch ein zentrales Element unseres politischen Systems. Der Föderalismus führt zu einer Vielzahl neuer Ideen und Lösungen, was – und davon bin

ich überzeugt – einen höheren Wohlstand und eine verbesserte Umsetzung der WSKR in der Schweiz zur Folge hat. Die Kantone haben erkannt, dass eine Harmonisierung in vielen Bereichen Sinn macht. Denken Sie beispielsweise an die breite Harmonisierung im Bildungswesen, wie sie das HARMOS-Konkordat vorsieht. Den Kantonen stehen mit interkantonalen Konferenzen und Abkommen weitere Mittel für die Förderung der Zusammenarbeit und den Informationsaustausch über ihre politischen Ansätze zur Verfügung.

Die Frage der direkten Anwendbarkeit der WSKR ist ein Punkt, auf den die Schweiz oft angesprochen wird. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts anerkennt in der Regel den programmatischen Charakter der im Pakt aufgeführten Rechte. Gleichzeitig schliesst diese Rechtsprechung die direkte Anwendbarkeit bestimmter WSKR nicht aus. Unsere Bundesverfassung sieht in Artikel 41 Sozialziele vor, die grösstenteils den im Pakt I enthaltenen Rechten entsprechen und in Bundes- und Kantonsgesetzen übernommen werden und so vor den Gerichten einklagbare Rechte und Leistungen gewährleisten. Dieses System trägt bedeutend zu einer effizienten Umsetzung der WSKR in der Schweiz bei.

Eine zusätzliche Herausforderung ist die Gleichstellung von Frau und Mann. Aus Statistiken geht hervor, dass wir uns nur sehr langsam einer tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Berufsleben nähern. Gleiches gilt für das Ziel der Lohngleichheit für gleichwertige Arbeit. Alle betroffenen Instanzen sind sich dieser Herausforderung bewusst: Bund, Kantone, Gemeinden genauso wie die Sozialpartner und die Privatwirtschaft. Unser Bericht hat aufgezeigt, dass das Bundesgesetz über die Gleichstellung eine solide gesetzliche Grundlage darstellt und einen breiten Massnahmenkatalog enthält, die zum Erreichen des Ziels beitragen sollten. Leider sind all diese Massnahmen ungenügend und in Zukunft sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich.

Eine weitere ständige Herausforderung für die Schweiz ist die Integration der ausländischen Bürger. Dabei macht die ausländische Bevölkerung in unserem Land etwa 22 Prozent aus, was weltweit einer der höchsten Anteile ist. Seit einigen Jahren wird ein besonderes Augenmerk auf die Integrationspolitik gelegt. Bund und Kantone engagieren sich in diesem Bereich vermehrt. Der Bundesrat hat ebenfalls explizit anerkannt, dass die Integrationsbemühungen in Kombination mit Bemühungen zur Verringerung oder Bekämpfung der in der Schweiz wohnhaften ausländischen Bevölkerung zu erfolgen haben. Diese Herausforderungen sind umso grösser, da nach wie vor grosse Ängste vor einer Überbevölkerung durch Ausländer bestehen.

Auch die Armutsquote in der Schweiz ist nach wie vor sehr besorgniserregend. Natürlich ging der Anteil der Working Poor zwischen 2007 und 2008 von 4,8% auf 3,8% zurück. Aber insbesondere unter Alleinverdienern mit eigenem Haushalt, Grossfamilien und anderen Risikogruppen ist die Quote nach wie vor überdurchschnittlich hoch. Angesichts dieser Lage hat der Bundesrat am 31. März 2010 die „Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung“ verabschiedet. Diese wurde unter Miteinbeziehung der wichtigsten Akteure dieses Bereichs, auch der Betroffenen selbst, ausgearbeitet. Die Strategie enthält 3 Ziele: Die Verringerung der Armut durch die Schaffung besserer Ausbildungsmöglichkeiten; Erreichen der finanziellen Unabhängigkeit durch Aktivierungsmassnahmen; und schliesslich eine Verbesserung einerseits des Systems durch die Optimierung der Leistungen je nach Ressourcen und andererseits der Ratschläge an die Betroffenen.

Was die Soziale Sicherheit angeht, sind wir bemüht, den Fortbestand unseres Sozialversicherungssystems zu garantieren. So wurden, oder werden in Zukunft, bestimmte, stark verschuldete Sozialwerke saniert, um das finanzielle Gleichgewicht wieder herzustellen. Die Krankenversicherung wird angesichts der steigenden Gesundheitskosten und der demographischen Alterung, aber auch aufgrund des fehlenden Fachpersonals weiter reformiert. Es wurde ein effizientes System geschaffen, um zu vermeiden, dass die am stärksten Benachteiligten nicht zu stark von den kontinuierlich stark steigenden Krankenkassenprämien betroffen sind. Es wurde eine Mutterschaftsentschädigung eingeführt. Die Altersvorsorge ist der demographischen Entwicklung anzupassen. Um diese Herausforderung zu meistern, müssen weitere Reformen für die AHV ausgearbeitet werden, damit deren mittel- und langfristige Finanzierung sichergestellt werden kann. Die Finanzkrise aus dem Jahr 2008 hat sich auch auf die finanzielle Lage der Pensionskassen ausgewirkt. Da die Erholung der Finanzmärkte sehr unregelmässig erfolgt, muss diese mit grosser Aufmerksamkeit verfolgt werden. Die Krise von 2008 hat jedoch auch aufgezeigt, wie wichtig ein funktionierendes Sozialversicherungssystem für die Stabilität der Schweiz sein kann. Unser

Sozialversicherungssystem hat uns ermöglicht, zu grosse Unterschiede bei der Nachfrage und dem Konsum in der Schweiz zu verhindern. Die getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung des starken Schweizer Frankens sehen eine starke Erhöhung der Mittel der Arbeitslosenversicherung vor. Spezifische Massnahmen wurden für die Weiterführung der Bekämpfung der Drogen-, Alkohol- und Tabaksucht getroffen. Mit der Ausarbeitung eines Präventionsgesetzesentwurfs möchte der Bundesrat im Schweizerischen Gesundheitssystem mehr Wert auf die Prävention und die Gesundheitsförderung legen.

Diese Beispiele zeigen Ihnen, dass wir die Herausforderungen bei der Umsetzung der WSKR in der Schweiz ernst nehmen. In vielen Bereichen wurde erkannt, dass ein Handeln erforderlich ist, und es wurden Instrumente ausgearbeitet oder werden noch immer ausgearbeitet, um die Probleme in den Griff zu kriegen. In anderen Bereichen liegt noch viel Arbeit vor uns. Aus unserer Diskussion lassen sich mit Bestimmtheit interessante Schlüsse für die weitere aktive Umsetzung der WSKR in der Schweiz ziehen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.





## D. Ansprache von Prof. Eibe Riedel, Mitglied des WSKR Ausschusses: Die Herausforderungen bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Schweiz

Meine sehr verehrten Herren Botschafter, sehr verehrte Damen und Herren, liebe Kollegen,

### I. Einleitende Bemerkungen

Mir sind heute Morgen einige Minuten eingeräumt, um die Umsetzung und Durchsetzung der Abschiessenden Bemerkungen des Sozialpakt-Ausschusses über den schweizerischen Staatenbericht und den Dialog zwischen dem Ausschuss und einer hochrangigen Regierungsdelegation vom 4. und 8. November 2010 kurz zu erörtern. Einzelheiten werden dann ja im Verlauf des heutigen Tages in den Arbeitsgruppen ausführlicher besprochen werden.

Einleitend deshalb nur einige ganz kurze Bemerkungen über den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR): er hat, wie fast alle anderen Ausschüsse, wenn sie eine größere Anzahl von Ratifikationen der Verträge aufweisen, 18 Mitglieder, die sehr heterogen zusammengesetzt sind: ein Teil hat einen völkerrechtlich-wissenschaftlichen Hintergrund, andere bringen höchsttrichterliche Erfahrungen mit, und wieder andere haben einen politikwissenschaftlichen Erfahrungshorizont oder Regierungstätigkeiten als Hintergrund, und eine nicht unerhebliche Anzahl sind entweder aktuelle oder ehemalige Regierungsmitglieder ( wir haben sogar einen Aussenminister als Mitglied, was m.E. aber dem Unabhängigkeitsgebot der Ausschussmitglieder widerspricht) oder aber im Ruhestand befindliche Diplomaten. Heterogenität der Ausschussmitglieder, die aus allen Weltregionen nach einem Verteilungsschlüssel kommen, ist an sich ja etwas Gutes. Da der Sozialpakt jedoch als rechtlich verbindliches Vertragswerk eine Fülle komplexer Rechtsfragen aufwirft, müsste langfristig dafür gesorgt werden, dass der Juristenanteil erhöht wird, wie dies beim parallelen Menschenrechtsausschuss auch der Fall ist.

Die Unterschiede etwa der Arbeitsweise des Menschenrechtsrates, vor allem des UPR, der Universellen Periodischen Berichte, und jener des CESCR setzen eine genaue Kenntnis und Abgrenzung von Menschenrechtspolitik einerseits und rechtsverbindlicher Vertragsauslegung und-anwendung andererseits nach dem Sozialpakt voraus.

Bei der nicht-öffentlichen Verabschiedung der Abschiessenden Bemerkungen des Ausschusses, die in aller Regel im Konsensverfahren ergehen, wird oft viel Zeit für die Erörterung dessen verwendet, was dem Mandat des Ausschusses obliegt und wünschenswerten Politikforderungen, die allerdings nicht unter das Mandat des CESCR fallen. Im Großen und Ganzen jedoch hat sich die Arbeitsweise des Ausschusses nach meinem Eindruck bewährt, vor allem wohl auch, weil wir Forderungen von Vertragsstaaten, das Überprüfungsverfahren zu kürzen und zu konzentrieren, widerstanden haben. Kürzere Befassungszeit und eine größere Anzahl von Berichtsprüfungen pro dreiwöchiger Sitzungsperiode zweimal pro Jahr liesse sich ohne Verlust einrichten, wenn die Vertragsausschüsse erheblich mehr Personalmittel erhalten würden – was gegenwärtig aber wenig wahrscheinlich erscheint – man denke nur an die Personal- und Finanzmittel, die der neue Menschenrechtsrat mit seinen Unterorganen und mittlerweile 10 Vertragsorgane verschlingen.

Über die Arbeitsweise des Ausschusses liesse sich eine Menge mehr sagen, aber Sie sind ja vor allem deswegen gekommen, um die Folgerungen aus den Ausschussempfehlungen vom November 2010 zu erörtern. Wichtig wäre aber noch zu erwähnen, dass der Ausschuss sich in Zukunft sehr viel systematischer und konsequenter mit „Follow Ups“ beschäftigen wird, bei denen der Vertragsstaat nachzuweisen hat, welche Umsetzungsschritte er konkret eingeleitet hat und – falls er eine Empfehlung ablehnt – dies genau zu begründen.

Hierbei ist – wie bei aller Arbeit des CESCR – der Input der Nichtregierungsorganisationen (NROs) von ganz besonderer Wichtigkeit. Hervorheben möchte ich vor allem die professionellen Alternativberichte, die den Ausschussmitgliedern die Überprüfungsarbeit wesentlich erleichtern. Zwar bewerten die Ausschussmitglieder die Empfehlungen der NROs eigenständig, und teilen auch nicht immer die Auffassungen der Zivilgesellschaft, vor allem wenn es um allgemeine Politikforderungen geht, im großen und Ganzen ergänzen diese Berichte aber die dem Ausschuss vorliegenden übrigen Informationen seitens der UN-Sonderorganisationen, der Wissenschaft und sonstiger Quellen auf sehr überzeugende Art und Weise. Die Erstellung solcher Alternativberichte unter Mitarbeit zahlreicher NROs ist eine zeitaufwendige und viel Geschick erfordernde ehrenamtliche Aufgabe, für welche der Ausschuss, wie bei allen anderen Vertragsorganen auch, den beteiligten NROs zu großem Dank verpflichtet sind.

## II. Die Abschliessenden Bemerkungen zur Schweiz

Lassen Sie mich nun aus der Fülle der ca. 30 Empfehlungen des Ausschusses einige wenige exemplarisch herausgreifen. Vorab jedoch bedenken Sie, dass diese Bemerkungen nicht nur die Schweiz, sondern fast sämtliche westlichen Staaten (*WEOG – Western and other Group*) betreffen, allerdings in jeweils unterschiedlicher Intensität.

### 1. Zur programmatischen Bedeutung des ICESCR

Der Ausschuss bedauert gleich zu Beginn in § 5, dass die Schweiz dem International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) lediglich programmatische und soziale Ziele beimisst, denen keine rechtliche Verbindlichkeit zukomme. Die Schweiz befindet sich da in guter Gesellschaft: Japan, mit Einschränkungen auch viele Common Law Länder wie Grossbritannien, und nicht zuletzt die Vereinigten Staaten von Amerika teilen die schweizerische Ansicht. Den USA kann man das nicht vorwerfen, da sie den Sozialpakt nicht ratifiziert haben. Wie der Ausschuss jedoch in kontinuierlicher Praxis seit 1990 festgestellt hat, als er seine Allgemeinen Bemerkungen über den Rechtscharakter des ICESCR in General Comment (GC) 3 und später in GC 9 ausführlich umriss, lässt sich diese Auffassung zumindest heute nicht mehr halten. Für ein unverbindliches Dokument hätte eine Deklaration oder Resolution gereicht. Die Niederlegung der in der Universellen Menschenrechtserklärung (AMRE) von 1948 normierten Menschenrechte in zwei verbindlichen Verträgen, deren Aufgabe es war, die AMRE verbindlich umzusetzen, spricht eindeutig gegen die Auffassung der Kritiker des Sozialpakts. Zwar enthalten die beiden UN Pakte zum Teil unterschiedliche Umsetzungsformen, unzweifelhaft begründen beide Pakte jedoch echte Vertragspflichten. Dies spricht gegen die schweizerische Auffassung, wie der Ausschuss schon in früheren Staatenberichten gegenüber der Schweiz betont hatte. Der Ausschuss hat immer wieder hervorgehoben, dass in jedem der im Pakt enthaltenen Rechte ein Kern echter, umsetzungsfähiger Garantien steckt – den der Ausschuss in mittlerweile 21 GCs umrissen hat. Einige dieser Rechte sind allgemein gehalten – das gilt aber im Prinzip für alle Menschenrechte und Grundrechte – es eröffnet den staatlichen Instanzen, insbesondere den Gerichten, einen Gestaltungsspielraum allmählicher Verwirklichung – es ist, wie ich in meinen Vorlesungen immer sage: „Menschenrechte versprechen stets mehr als was gegenwärtig verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich gewährleistet wird“. Eine Auslegung, die diese Unbestimmtheit im Begrifflichen dafür verwendet, um ihre Rechtswirkung zu minimieren oder gar auszuschliessen, verstößt nach einhelliger Auffassung des CESCR eindeutig gegen Vertragspflichten. Die ablehnende, aus dem allgemeinen Vertragsrecht und anglo-amerikanischer Auslegungspraxis stammende Debatte über „self-executing“ und „non-self-executing“ Verpflichtungen stellt Menschenrechtsgarantien auf die gleiche Stufe wie normale Austauschverträge (etwa Bananen gegen Geld) und wird dem besonderen Anliegen der Menschenrechtsverträge nicht gerecht. Auf Régimeverträge wie Menschenrechtsverträge passt diese Sichtweise nicht. Es ist der Versuch, im Rahmen der monistischen Lehre an sich unmittelbar verbindliche Normen letztlich auszuhebeln.

Aber selbst wenn man diese Auffassung nicht teilt, muss der Staat – hier die Schweiz – wenigstens nachweisen, welche Umsetzungsschritte im nationalen Recht er vorgenommen hat. Nichts zu tun stellt m.E. eine echte Verletzung von Sinn und Zweck des Sozialpakts dar. Nichts würde die Gerichte daran hindern, bei fehlender legislativer oder exekutiver Umsetzung der völkerrechtlichen Vertragsverpflichtungen eine direkte Anwendung der Völkerrechtsnorm vorzunehmen, soweit diese auf Individuen passen. Und das sind im Prinzip sämtliche der Paktgarantien, jedenfalls in ihrem Kernbestand. Das gilt im übrigen bei allen Artikeln des Sozialpakts – wie auch des Zivilpakts – für den Grundsatz der Nichtdiskriminierung oder die Gleichbehandlung von Frauen und Männern.

Allein schon in diesem Bereich ist eine andere Behandlung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte als bei staatsbürgerlichen und politischen Rechten nicht nachvollziehbar. Die Ungleichbehandlung kaschiert nur den fehlenden Willen des Staates, eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen wirklich innerstaatlich umzusetzen. Und da dient die Berufung auf die angeblich andere Natur der Sozialpaktgarantien nur als Feigenblatt für den mangelnden Umsetzungswillen der Exekutive und Legislative. Es ist an der Zeit, dass die Schweiz, die in vieler Hinsicht mustergültige Menschenrechtspolitik betreibt, hier überfällige Umsetzungsschritte unternimmt.

## 2. Zur Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution

In § 6 der Abschiessenden Bemerkungen bedauert der Ausschuss, dass die Schweiz noch keine nationale Menschenrechtsinstitution entsprechend den Pariser Prinzipien von 1991 eingerichtet hat und empfiehlt, eine solche nationale Einrichtung mit breitem, umfassenden Mandat einzurichten. Zwar stellt das Pilotprojekt zur Schaffung eines „spezialisierten universitären Zentrums für Menschenrechte“ unter der Leitung von Walter Kälin einen wesentlichen und begrüßenswerten ersten Schritt dar, ist aber kein vollwertiger Ersatz für eine echte und unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution.

Schaut man sich die Modelle der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) in zahlreichen Staaten der Welt an, so fällt auf, dass es kein einheitliches Muster gibt (vgl. dazu die sehr sorgfältige Dissertation von Valentin Aichele, erschienen im Boorberg-Verlag). Zwei Modelle sind vorherrschend: zum einen eine Institution, die gerichtsähnliche Aufgaben wahrnimmt und Individualbeschwerden auf nationaler Ebene überprüft, etwa über Hochkommissare oder nationale Menschenrechtskommissionen, oder auch durch Ombudspersonen nach skandinavischem Muster, oder Vertretern des öffentlichen Interesses („procuradores“) wahrnimmt, wie dies in zahlreichen lateinamerikanischen Ländern der Fall ist. Ihnen gemeinsam ist die Unabhängigkeit nach den Pariser Prinzipien und Berichtspflichten an das Parlament. Zahlreiche Staaten lassen aber an Exekutivorgane berichten, etwa den Präsidenten oder die Regierung, wobei oft Zweifel an der Unabhängigkeit der Institution angebracht sind. Das zweite Modell versteht die Nationale Menschenrechtsinstitution eher als „agenda setter“, bei der wichtige und aktuelle Themen in großer Breite und Tiefe eigenständig aufgegriffen, analysiert und aufbereitet werden, die dann dem Parlament – *idealerweise* einem parlamentarischen Menschenrechtsausschuss – vorgelegt werden, um legislative Schritte einzuleiten, falls dies erforderlich erscheint. Diese Berichte gehen auch an Fachministerien und finden eine breite mediale Öffentlichkeit. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin hat einstweilen sich für diesen zweiten Weg entschieden. Bei 18 festen und 20 bis 30 Projektstellen mit zeitlicher Begrenzung lassen sich echte Menschenrechtsbeschwerden kaum bewältigen. Dafür wären etwa in der Bundesrepublik Deutschland ein fester Stab von 80 – 100 Mitarbeitern erforderlich. Deutschland hat deshalb die Einrichtung eines Menschenrechtsinstitutes beschlossen, das zwar unabhängig agiert, aber von vier Bundesministerien finanziert wird. Vertreter dieser Ministerien sitzen im Kuratorium, dem Aufsichtsgremium des DIMR, allerdings ohne Stimmrecht. Sie sehen aber, was mit ihrem Geld passiert. Der Koordinierungsausschuß über NHRI (ICC), der sich mit der Akkreditierung von NMRI befasst, hat für Deutschland befunden, dass der „A“-Status nach den Pariser Prinzipien verloren gehen wird, sofern dem Institut keine eigenständige gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die eine völlige Unabhängigkeit des Instituts sichert. Eine solche gesetzliche Grundlage befindet sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung.

Ich habe diese Frage etwas ausführlicher umrissen, um zu zeigen, dass die Schweiz hier einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum hat. Das gerade in Entstehung befindliche Zentrum für Menschenrechte ist nach Auffassung des Sozialpaktausschusses auf jeden Fall ein ganz wichtiger, erster Schritt und dürfte die breite Öffentlichkeit viel besser als bisher über sämtliche international eingegangene Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz informieren und Gestaltungssignale aussenden.

## 3. Anti-Diskriminierungsgesetze

Der Ausschuss thematisiert dann in § 7, dass lediglich einige Kantone wirksame Anti-Diskriminierungsgesetze erlassen haben und empfiehlt eine umfassende Anti-Diskriminierungsgesetzgebung auf Bundesebene, was aber angesichts der föderalen Struktur der Schweiz nicht einfach ist. Als erster Schritt wäre wohl ein Muster- oder Modellgesetz denkbar, dessen Umsetzung dann bei den Kantonen läge. Die im GC Nr. 20 des Ausschusses genannten Diskriminierungskategorien (vor allem Migranten, Frauen, Kinder, Behinderte, Asylsuchende und Sans-Papiers) sollten dabei beachtet werden, um den Diskriminierungsschutz insgesamt und

flächendeckend zu gewährleisten. Regionale und lokale Autonomie kann nicht rechtfertigen, die vom Vertragsstaat Schweiz international eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen nicht innerstaatlich vollinhaltlich umzusetzen, notfalls sogar durch Verfassungsänderungen, (die natürlich nur sehr schwer zu erreichen sind!).

#### 4. Frauendiskriminierung

In § 8 widmet sich der Ausschuss sodann der Ungleichbehandlung von Frauen in allen Bereichen, vor allem in höheren Positionen. Angeblich sind nur 3% der Unternehmenstopkader Frauen. Frauen werden – wie in fast allen westlichen Staaten – immer noch disproportional häufig im Niedriglohnssektor beschäftigt (68,8%). In diesem Bereich empfiehlt der Ausschuss vor allem fördernde Massnahmen, einschliesslich medialer Kampagnen. Immerhin hat die Schweiz in diesem Bereich einige interessante Initiativen wie „labelling“ gestartet, die dazu beitragen können, um „best practices“ sichtbar werden zu lassen und die Situation von Frauen generell zu verbessern.

#### 5. Zur einheitlichen Behandlung von Sozialhilfe und Nothilfe

Ähnlich wie gegenüber Deutschland hat der CESCR in § 12 empfohlen, den Unterschied zwischen Sozialhilfe und Nothilfe zu beseitigen, dies insbesondere deshalb, weil in einigen Kantonen Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt von der Sozialhilfe ausgeschlossen wurden. Diese Gruppen sind die in jeder Hinsicht am meisten betroffenen Personen, deren benachteiligte und marginalisierte Stellung aus menschenrechtlicher Sicht den „Survival Kit“, das Existenzminimum als Ausfluss der Menschenwürde, am dringenden benötigen.

#### 6. Schutz der Kultur und Lebensweise von Sinti, Roma und Jenischen

Als letztes Beispiel, das ich exemplarisch herausgreifen möchte, ist §23 der Empfehlungen an die Schweiz zu nennen, bei dem es um die Förderung und den Schutz der Kultur und Lebensweise der Sinti, Roma und Jenischen geht, die ja in allen europäischen Staaten aufgrund ihrer fahrenden Lebensart auf vielfältige Formen der Diskriminierung stossen. Lösungen sind da nicht einfach zu finden. Der CESCR empfiehlt der Schweiz insoweit, dass etwa die Kantone ermutigt werden sollten, eine angemessene Anzahl von Stand- und Durchgangsplätzen zu schaffen, und verweist im übrigen auf den vor kurzem verabschiedeten GC Nr.21 des CESCR über das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, der zahlreiche Fördermassnahmen beispielhaft benennt.

### III. Schlussfolgerungen

Diese Beispiele mögen genügen, um die Zielrichtung der Abschliessenden Bemerkungen des Ausschusses über WSK-Rechte zur Schweiz zu verdeutlichen: gemäß Artikel 2 (1) ICESCR haben sämtliche Vertragsstaaten die Pflicht, Schritte zu unternehmen („to take steps“), um die Gewährleistung von WSK-Rechten voranzubringen. Dabei kann auch bei wohlhabenden Staaten wie der Schweiz nicht erwartet werden, dass alle einzelnen WSK-Garantien von heute auf morgen voll verwirklicht werden. Nach der inzwischen generell akzeptierten Typologie „Respektieren, Schützen und Verwirklichen“ kommt es vor allem darauf an, dass geeignete Schritte im Vertragsstaat unternommen werden, sei es auf Bundes- oder kantonaler Ebene, um die im Sozialpakt beschriebenen zentralen Anliegen nach und nach zu verwirklichen.

Das zu überprüfen ist Aufgabe des CESCR, aber auch der Zivilgesellschaft und vor allem der einzelnen Fachministerien in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Vier Jahre bis zum nächsten Staatenbericht scheint eine lange Zeit. Aber wenn man bedenkt, wie schwerfällig und zeitraubend Gesetzesvorhaben sind, ist es schon heute allerhöchste Zeit, mit der Umsetzung der Pakt-Empfehlungen zu beginnen. Dass die Schweizerische Regierung und Zivilgesellschaft dieses Seminar mit weit über 100 Teilnehmern organisiert hat, ist ein mustergültiger Schritt auf diesem Wege, der anderen Staaten als Beispiel dienen mag. Ganz sicherlich werden die Arbeitsgruppen des heutigen Tages wichtige Impulse für die konkrete Umsetzung der Ausschussempfehlungen geben.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

# E. Ansprache von Prof. Jörg Künzli, Universität Bern: Die Umsetzung der Verpflichtungen aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch die Schweiz

## I. Ausgangslage

Bekanntlich wurde die Schweiz vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Ausschuss für WSK-Rechte) wiederholt gerügt, weil sich Individuen in der Schweiz vor Behörden und Gerichten in aller Regel nicht auf die Garantien des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) berufen können.<sup>1</sup> Auch anlässlich des UPR-Verfahrens wurde der Schweiz empfohlen, die Justiziabilität der ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte auf der Ebene der nationalen Rechtsprechung zu realisieren. Die Schweiz lehnte es ab, dieser Empfehlung nachzukommen.

Diese die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (WSK-Rechte) dezidiert ablehnende Haltung der Schweiz lässt sich bis auf die Botschaft des Bundesrats zum Pakt I zurückverfolgen.<sup>2</sup> Damals argumentierte die Regierung, die Garantien des Pakt I stellten programmatische Zielbestimmungen dar, die keine subjektiven Rechte begründen. Sie ging mit anderen Worten von einer generellen Andersartigkeit dieser Menschenrechtskategorie im Vergleich zu den bürgerlichen und politischen Rechten aus. Besonders deutlich manifestiere sich diese Differenz – so damals der Bundesrat – auch auf internationaler Ebene, wo kein Beschwerdeverfahren für die WSK-Rechte existiere. Bezugnehmend auf diese Belegstelle verneint auch das Bundesgericht in einer konstanten Praxis grundsätzlich die Justiziabilität der Pakt-I-Garantien. Diese Gerichtspraxis dient dem Bundesrat in seiner Berichterstattung an den Ausschuss für WSK-Rechte wiederum für die Begründung seiner ursprünglichen Haltung, sei er doch „gemäss dem Prinzip der Gewaltentrennung an die (...) Auslegung durch die Rechtsprechung gebunden“.<sup>3</sup>

Diese Einstufung der Rechtsnatur der WSK steht je länger je mehr im Widerspruch zur internationalen Entwicklung. Nicht nur kennt der Pakt I seit Kurzem ein Fakultativprotokoll, welches ein Individualbeschwerdeverfahren begründet hat, sondern auch in der Doktrin ist mittlerweile unbestritten, dass alle Menschenrechtsgarantien eine dreifache Verpflichtungsdimension aufweisen, d.h. die Staaten sowohl zu einem Unterlassen, Schützen und Gewährleisten verpflichten. Dabei ist allgemein anerkannt, dass Unterlassungs- und Schutzpflichten in aller Regel unmittelbare Verpflichtungen begründen, während dies im Gewährleistungsbereich nur für Minimalverpflichtungen oder etwa bei umfassender staatlicher Kontrolle über eine Person, wie etwa im Haftkontext, gilt. Unmittelbare Verpflichtungen begründen wiederum in aller Regel subjektive Rechte, die gerichtlich durchsetzbar sind.

<sup>1</sup> Siehe Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 1998, Ziff. 10, und 2008, Ziff. 5.

<sup>2</sup> Botschaft des Bundesrats betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966, BBl 1991 I 1189, insb. S. 1202.

<sup>3</sup> Zweiter und dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), April 2008, Ziff. 40.

## II. Auswege aus der Blockade?

Wie kann dieser gordische Knoten aufgelöst werden? Widerspricht die Umsetzung der WSK-Rechte in der Schweiz tatsächlich diametral internationalen Vorgaben oder reflektiert die Berichtspraxis der Schweiz mit ihrer Betonung des (nahezu) ausschliesslich programmatischen Gehalts dieser Menschenrechte die tatsächliche Situation der WSK-Rechte in der Schweiz auch nicht (vollständig) adäquat?

### 1. Die Situation auf Bundesebene

Auf den ersten Blick scheint die Verfassungslage auf Bundesebene die skeptische Haltung von Exekutive und Judikative diesen Rechten gegenüber zu belegen. So finden sich Inhalte klassischer WSK-Rechte – wie etwa Gesundheit, soziale Sicherheit oder Unterkunft – in Art. 41 BV einzig als Sozialziele. Gemäss Abs. 4 dieser Bestimmung können aus diesen Zielen explizit „keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden“.

Andererseits finden sich in der BV auch eigentliche soziale Grundrechte, wie das Recht auf Grundschulbildung oder das Recht auf Hilfe in Notlagen, welche wichtige Bereiche der Pakt-I-Rechte auf Bildung und auf angemessenen Lebensstandard umsetzen, indem sie einklagbare Positionen des Individuums begründen. Aber auch etwa das typische schweizerische Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit setzt aus dem Recht auf Arbeit fließende Unterlassungspflichten um, indem es etwa die Freiheit der Berufswahl und wirtschaftlicher Tätigkeiten garantiert. Personen in Haftsituationen haben darüber hinaus, basierend auf einer reichhaltigen, sich auf die persönliche Freiheit abstützenden Praxis des Bundesgerichts, subjektive Ansprüche auf Nahrung, Unterkunft und angemessene Gesundheitsleistungen. Diese Tatsachen werden in den Berichten der Schweiz an den Ausschuss kaum reflektiert.

### 2. Die Situation auf kantonaler Ebene<sup>4</sup>

Da zahlreiche im Pakt I verankerte Garantien Politikbereich beschlagen, die in der Schweiz in die Domäne der Kantone fallen, verlangt eine Übersicht über die schweizerischen Umsetzungsmodalitäten auch einen Blick in das kantonale Recht. Hier sollen zwei Bereiche kurz gestreift werden.

Im 2. und 3. Bericht der Schweiz an den Ausschuss für WSK-Rechte aus dem Jahr 2008 bemerkte der Bundesrat, in der Schweiz existiere „[i]m Prinzip (...) kein subjektives Recht auf bestimmte Leistungen der Sozialhilfe“.<sup>5</sup> Diese Sichtweise ist zumindest missverständlich. Ein Blick in kantonale Sozialhilfegesetze zeigt nämlich, dass zumindest ein subjektives Recht auf Hilfe, das über die Leistungen aus dem verfassungsrechtlich anerkannten Recht auf Nothilfe hinausreicht, sehr wohl anerkannt wird.<sup>6</sup> So stipuliert etwa das Sozialhilfegesetz des Kantons Bern: „Jede bedürftige Person hat Anspruch auf wirtschaftliche und persönliche Hilfe“ während das glarnerische Gesetz gar von einen „Rechtsanspruch auf die Gewährung der notwendigen Hilfe“ spricht. Die Sozialhilfegesetzgebung der übrigen Kantone anerkennt unter Verwendung ähnlicher Formulierungen ebenfalls bei Vorliegen der Bedürftigkeit einen Anspruch auf Unterstützung durch das Gemeinwesen oder zumindest eine entsprechende Verpflichtung des Gemeinwesens. Damit erfüllt das kantonale Recht grundlegende Ansprüche des Rechts auf angemessenen Lebensstandard sowie auf soziale Sicherheit weitgehend und dies unter Einräumung subjektiver Rechte.

Ähnlich präsentiert sich das Bild im Bereich des Rechts auf Gesundheit. So finden sich auch hier im bundesrätlichen Bericht an den Ausschuss für WSK-Rechte aus dem Jahr 2008 keine Hinweise auf allfällige Rechte auf Inanspruchnahme der Gesundheitsinfrastruktur. Kantonale Gesundheitsgesetze verankern denn auch tatsächlich nur vereinzelt Recht von Patienten und Patientinnen auf Behandlung

<sup>4</sup> Siehe dazu ausführlicher Jörg Künzli, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und ihre Umsetzung im kantonalen Verwaltungsrecht, in Herzog/Feller (Hrsg.), Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 457ff.

<sup>5</sup> Zweiter und Dritter Bericht der Schweiz (Anm. 3), Ziff. 382.

<sup>6</sup> In der Lehre ist zudem kaum umstritten, dass die Kantone nach Art. 115 BV unter einer Verpflichtung stehen, Bedürftige zu unterstützen.



und Pflege. So statuiert etwa das Gesundheitsgesetz des Kantons Appenzell Ausserrrhoden einen „Anspruch auf Beratung und Untersuchung, Behandlung und Pflege nach medizinischen Grundsätzen“, während diejenigen der Kantone Wallis und Genf ein Recht auf Pflege und Behandlung entsprechend dem Gesundheitszustand anerkennen. Praktisch lückenlos werden aber Aufnahme- und Behandlungsverpflichtungen öffentlicher Spitäler in der Gesundheitsgesetzgebung vorgegeben. Teilweise wird gar von einem eigentlichen Recht auf Behandlung in diesen Spitälern gesprochen. Wird zusätzlich in Betracht gezogen, dass alle in der Schweiz wohnhaften Personen gesetzlich einem Krankenversicherungsobligatorium unterstehen, kann sehr wohl vom Bestehen eines individuellen Anspruchs auf diskriminierungsfreie Inanspruchnahme der bestehenden Gesundheitsinfrastruktur ausgegangen werden. Damit erfüllt die Schweiz zentrale Gehalte des Rechts auf Gesundheit und räumt hier auch subjektive Rechte ein. Daher erstaunt, dass der 2. und 3. Bericht der Schweiz an den Ausschuss für WSK-Rechte diese für die Erfüllung der Paktverpflichtungen nicht unerhebliche Tatsache nicht hervorhebt.

### 3. Verbleibende Defizite

Mit diesen Ausführungen soll nicht der Eindruck erweckt werden, die Schweiz setze alle Vorgaben des Pakt I punktgenau um. Vielmehr verbleiben auch unter dieser differenzierteren Betrachtungsweise folgende Problembereiche vorderhand ungelöst:

- Auch unter zusätzlicher Berücksichtigung kantonaler Rechtsgrundlagen sind durchaus materielle Bereiche eruierbar, in welchen es zumindest sehr zweifelhaft erscheint, ob die Vorgaben des Pakt I in der Schweiz sachgerecht umgesetzt werden. Erwähnenswert ist hier etwa der Bereich der höheren Bildung und namentlich die in der Schweiz umstrittene Frage der Paktkompatibilität der Erhebung resp. der Erhöhung von Schul- oder Studiengebühren.
- Teilweise schränkt die nationale Gesetzgebung den persönlichen Geltungsbereich der individualrechtlichen Gehalte von Pakt-I-Garantien in einer Weise ein, die möglicherweise nicht den Vorgaben dieses Abkommens genügt.
- Schliesslich bietet die Modalität der Umsetzung an sich justizabler Menschenrechte Schutz gegen zukünftige Gesetzesänderungen.
- Damit ist auch angesprochen, dass die bundesgerichtliche Praxis zur Justiziabilität der Pakt-I-Garantien ein Fremdkörper innerhalb des monistischen Systems der Schweiz bleibt, indem internationalen Rechtsnormen, welche die vom Bundesgericht entwickelten Voraussetzungen der direkten Anwendbarkeit erfüllen, dieser Charakter verweigert wird.

## III. Schlussfolgerungen

Lassen Sie mich diese Ausführungen mit vier kurzen Schlussfolgerungen beenden:

- In der Schweiz bestehen gewisse Defizite in der Umsetzung der WSK-Rechte.
- Diese Rechte werden aber teilweise ideologisch überhöht, indem der subjektive Rechtscharakter dieser Menschenrechte, trotz anderslautender Grundlagen im Bundes- und im kantonalen Recht, aus prinzipiellen Gründen abgelehnt und stattdessen von programmatischen, sich einzig an den Gesetzgeber richtenden Vorgaben ausgegangen wird.
- Diese Haltung reflektiert sich auch in der Berichterstattung der Schweiz an den WSK-Ausschuss, in welcher sich kaum Ausführungen zu den gemäss nationalem Recht direkt anspruchsbegründenden Gehalten von WSK-Rechten finden. Die Schweiz verkauft sich vor internationalen Organen in diesem Bereich damit nicht optimal.
- Das landesinterne Verständnis der WSK-Rechte als blosse Programmartikel ist schliesslich kaum vereinbar mit einer kohärenten schweizerischen Menschenrechtspolitik; gehören doch die WSK-Rechte zu den Kernbereichen der schweizerischen Menschenrechtsaussenpolitik. Bereits vor einigen Jahren verpflichtete sich daher der Bundesrat, das „Entwicklungspotenzial dieser Rechte bestmöglich zu erschliessen“<sup>7</sup>. Dieses Ziel wäre auch auf nationaler Ebene anzustreben.

<sup>7</sup> Bericht des Bundesrats über die Menschenrechtsaussenpolitik (2003-2007), BBl 2006 6071, S. 6095 f.





## F. Beitrag von Dr. Christophe Golay, Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte in Genf: Die Entwicklungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSKR) auf internationaler Ebene und in der Schweiz

In den letzten zwanzig Jahren durchlief der Schutz der WSKR sowohl international (1) als auch in der Schweiz (2) eine bedeutende Entwicklung. Dies wird im vorliegenden Artikel behandelt.

### I. Der Schutz der WSKR auf internationaler Ebene

Die WSKR sowie die bürgerlichen und politischen Rechte wurden international erstmals in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 verkündet. Die Erklärung entstand, weil sich die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs bewusst wurden, dass die Verletzung der Menschenrechte gravierende Folgen haben kann. Dass die WSKR in der Erklärung aufgeführt sind, zeigt, dass die Staaten, insbesondere die westlichen, überzeugt waren, dass die aufkommenden totalitären Regime in der Zwischenkriegszeit hauptsächlich auf die Arbeitslosigkeit und die Missstände zurückzuführen waren.<sup>8</sup>

Mit der Anerkennung der AEMR am 10. Dezember 1948 – zum Schutz der menschlichen Würde und der Wahrung des internationalen Friedens – proklamierten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen somit die bürgerlichen und politischen Rechte sowie die WSKR. Um die gegenseitige Abhängigkeit zu verdeutlichen, wurde in der Präambel der AEMR erwähnt, das höchste Ziel der Menschen sei „die Schaffung einer Welt, in der den Menschen frei von Furcht und Not, Rede- und Glaubensfreiheit zuteil wird“.<sup>9</sup>

1950 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Menschenrechtskommission mit der Ausarbeitung einer Konvention beauftragt, die alle in der AEMR verkündeten Rechte enthalten sollte.<sup>10</sup> Aufgrund der Aufteilung der Welt in zwei Blöcke wurde dieses Ziel jedoch nicht erreicht. Nach intensiven und vom Kalten Krieg geprägten politischen und juristischen Verhandlungen entschied die Generalversammlung 1952, die Menschenrechte in zwei Kategorien aufzuteilen: einerseits die bürgerlichen und politischen Rechte und andererseits die WSKR.<sup>11</sup> Nach langen Verhandlungen wurden 1966 zwei Pakte verabschiedet: der internationale Pakt über WSKR (Sozialpakt) und der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt). Zusätzlich zum Zivilpakt von 1966 lag ein Fakultativprotokoll vor, das ein Individualbeschwerdeverfahren im Falle einer Verletzung

8 Die Rede zur Lage der Nation des amerikanischen Präsidenten F.D. Roosevelt vom 11. Januar 1944 – mit dem Titel *The Economic Bill of Rights* – zeigt diese Wahrnehmung sehr deutlich. Sie ist verfügbar auf: [www.gutenberg.org/dirs/etext04/sufr11.txt](http://www.gutenberg.org/dirs/etext04/sufr11.txt). A. Eide und W. Barth Eide merken an, dass die westlichen Staaten während des Kalten Kriegs behaupteten, dass die wirtschaftlichen und sozialen Rechte auf Druck der sozialistischen Länder in die AEMR aufgenommen wurden, was historisch bewiesen falsch ist. A. Eide, W. Barth Eide, „Article 25“ in G. Alfredsson, A. Eide (eds), *The Universal Declaration of Human Rights. A Common Standard of Achievement*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1999, S. 528.

9 AEMR, Präambel, Abs. 2.

10 Generalversammlung (GV), Resolution 421 (V) vom 4. Dezember 1950.

11 GV, Resolution 543 (VI) vom 5. Februar 1952.

der bürgerlichen und politischen Rechte vorsah. 1985 wurde der WSKR-Ausschuss eingerichtet, der jedoch nicht befugt war, im Falle einer Verletzung der WSKR Mitteilungen entgegenzunehmen.<sup>12</sup>

Die beiden „Rechtskategorien“ wurden während des gesamten Kalten Kriegs getrennt. Während fast 40 Jahren waren die meisten Staaten und die Mehrheit der Doktrin der Ansicht, dass die bürgerlichen und politischen Rechte und die WSKR so unterschiedlicher Natur waren, – Erstere waren „*sofort und ohne besonderen Aufwand*“ und Letztere „*schrittweise und mit sehr grossem Aufwand*“ umsetzbar – dass die WSKR im Gegensatz zu den zivilen und politischen Rechten nicht justiziabel sein konnten.

Die Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 in Wien sorgte schliesslich dafür, dass alle Menschenrechte wieder gleichgestellt waren. Im Übereinkommen, das an der Konferenz angenommen wurde, anerkannten die Staaten einstimmig, dass alle Rechte – wirtschaftliche, bürgerliche, kulturelle, politische und soziale – allgemeingültig und unteilbar sind, einander bedingen und einen Sachzusammenhang bilden.<sup>13</sup> Im Übereinkommen wird betont, dass die internationale Gemeinschaft die Menschenrechte weltweit auf faire und gleiche Weise und auf derselben Grundlage und mit derselben Intensität anwenden muss.<sup>14</sup> Im Aktionsprogramm der Konferenz wird die Wichtigkeit hervorgehoben, die Kontrollmechanismen zur Einhaltung der WSKR auf internationaler Ebene zu verstärken, unter anderem durch die Annahme eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt.<sup>15</sup>

Seit 1993 hat der internationale Schutz der WSKR eine bedeutende Entwicklung durchlaufen. Der WSKR-Ausschuss hat die im Sozialpakt aufgeführten Rechte in über 20 allgemeinen Bemerkungen<sup>16</sup> definiert und die Umsetzung des Pakts in den meisten der 160 Mitgliedstaaten überwacht. Die Vereinten Nationen haben mehr als ein Dutzend Sonderverfahren ausgearbeitet, um die Umsetzung der WSKR zu kontrollieren – darunter das Recht auf Erziehung, das Recht auf Wohnung, das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge, das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung sowie das kulturelle Recht.<sup>17</sup> Zudem stehen diese Rechte heute im Zentrum der Millenniumsentwicklungsziele.<sup>18</sup> So ist es beispielsweise bezeichnend, dass das Recht auf Nahrung nach dem Ausbruch der Ernährungskrise 2008 das erste Menschenrecht war, das zu einer Sondersitzung des Menschenrechtsrats führte. Die dabei einstimmig verabschiedete Resolution sieht vor, dass das Recht auf Nahrung zu einer Stütze im Kampf gegen die Hungersnot und bei der Umsetzung des ersten Millenniumsziel wird.<sup>19</sup>

Dass in den letzten zwanzig Jahren eine äusserst vielfältige Rechtsprechung – auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene<sup>20</sup> – zu den WSKR entstand, hat ebenfalls gezeigt, dass diese Rechte durchaus justiziabel sind.<sup>21</sup> Der Beweis der Justiziabilität der WSKR und die Anerkennung der Doktrin durch die Staaten, dass es keinen entscheidenden Unterschied zwischen den Menschenrechten gab – alle Rechte zwingen den Staaten sowohl positive als auch negative Verpflichtungen auf – haben schliesslich zur Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt geführt.<sup>22</sup>

12 Der WSKR-Ausschuss wurde vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) aufgrund der Resolution 1985/17 vom 28. Mai 1985 gegründet.

13 Deklaration der Weltkonferenz für Menschenrechte Wien, 1993, Abs. 5, nachzulesen in AG, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993 (englisch/französisch).

14 *Ibid.*

15 Aktionsprogramm der Weltkonferenz für Menschenrechte Wien, 1993, Abs. 75, wiedergegeben in AG, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993 (englisch/französisch).

16 Alle allgemeinen Bemerkungen sind abrufbar auf: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

17 Die Liste der Sonderverfahren ist abrufbar auf: <http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/index.htm>.

18 GV, *Millenniumsdeklaration*, A/RES/55/2, 13. September 2000. Siehe insbesondere Teil V der Millenniumsdeklaration.

19 Menschenrechtsrat, *The negative impact on the realization of the right to food of the worsening world food crisis*, A/HRC/S-7/1, 22. Mai 2008.

20 Auf [www.escr-net.org/caselaw](http://www.escr-net.org/caselaw) sind die Details von über 100 beispielhaften Gerichtsurteilen über die WSKR auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene aufgeführt.

21 Siehe C. Golay, *The Right to Food and Access to Justice: Examples at the national, regional and international levels*, FAO, 2009, in mehreren Sprachen verfügbar auf: [www.fao.org/righttofood/publi\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_en.htm); C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruylant, 2011.

22 Zum Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über WSKR siehe C. Golay, *Optional Protocol on Economic, Social and Cultural Rights*, CETIM, 2008, verfügbar in mehreren Sprachen auf: [www.cetim.ch/fr/publications\\_cahiers.php](http://www.cetim.ch/fr/publications_cahiers.php).

Das Fakultativprotokolls zum Sozialpakt wurde von der UNO-Generalversammlung am 10. Dezember 2008, genau 60 Jahre nach der Annahme der AEMR, angenommen.<sup>23</sup> Dies bedeutet eine entscheidende Entwicklung des Schutzes der WSKR, da durch das Mitteilungssystem Einzelpersonen und Organisationen im Falle einer Verletzung der WSKR an den WSRK-Ausschuss gelangen können, wodurch das Prinzip erfüllt ist, dass alle Opfer von Verletzungen von Menschenrechten – zivilen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten – über das gleiche Recht auf Zugang zu Gerichten verfügen.

## II. Der Schutz der WSKR in der Schweiz

Die bedeutende Entwicklung des Schutzes der WSKR auf internationaler Ebene wurde von einem zunehmenden Schutz dieser Rechte in der Schweiz ab 1990 begleitet. Die Schweiz trat dem Sozialpakt am 18. Juni 1992 bei und ratifizierte verschiedene andere internationale Übereinkommen im Zusammenhang mit den WSKR, darunter das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das am 24. Februar 1997 ratifiziert wurde, oder das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das am 27. März 1997 ratifiziert wurde. Die Schweiz unterschrieb auch mehrere Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), darunter das Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, das am 17. August 1999 ratifiziert wurde, oder das Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, das am 28. Juni 2000 ratifiziert wurde.

Da die Schweiz über ein monistisches Rechtssystem verfügt, werden die von der Schweiz ratifizierten internationalen Übereinkommen sofort für das innerstaatliche Rechtssystem massgebend.<sup>24</sup> Um den Rechtsschutz in diesem Bereich zu verstärken, hat die Schweiz mehrere WSKR in die im April 1999 angenommene und am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Bundesverfassung aufgenommen. Insbesondere folgende Rechte wurden in den Abschnitt der Grundrechte aufgenommen: das Recht auf Hilfe in Notlagen (Artikel 12), der Anspruch auf Grundschulunterricht (Artikel 19) sowie das Recht auf Streik als Teil der Koalitionsfreiheit (Artikel 28). Weiter kann die Achtung und der Schutz der Menschenwürde (Artikel 7) erwähnt werden.

Zusätzlich zur Anerkennung der Grundrechte in der Bundesverfassung wurde eine Aufzählung der Sozialziele in Artikel 41 der Verfassung aufgenommen, mit dem Ziel, das 1999 geltende Verfassungsrecht zu widerspiegeln, das zahlreiche – nationale und kantonale – Dispositionen enthielt, was von der sozialen Berufung des Schweizerischen Bundesstaats zeugt.<sup>25</sup> Der Zugang zur sozialen Sicherheit, zur Gesundheitsversorgung, zu gerechten Arbeitsbedingungen, zu einer bedarfsgerechten Wohnung, zu einer Aus- und Weiterbildung sowie die Unterstützung der Jugend wurden somit als Sozialziele in Artikel 41 der Verfassung aufgenommen.

Der Verfassungsschutz der WSKR wurde seit 1999 durch verschiedene Bundesgerichtsentscheide zum Schutz des Kerngehalts der WSKR, insbesondere des Rechts auf das Existenzminimum, vervollständigt.<sup>26</sup> Es muss jedoch *a contrario* festgehalten werden, dass sich die politischen und juristischen Behörden seit dem Beitritt zum Sozialpakt 1992 stets geweigert haben, die direkte Anwendbarkeit der im Sozialpakt aufgeführten Rechte anzuerkennen.<sup>27</sup>

23 Das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über WSKR wurde von der GV in der Resolution A/RES/63/117 vom 10. Dezember 2008 angenommen. Es wird in Kraft treten, sobald 10 Staaten es ratifiziert oder angenommen haben.

24 Artikel 190 der Bundesverfassung.

25 Bundesblatt (BBl) 1997 I 197.

26 Bundesgericht, *V. und 20 Mitb. gegen Grosser Rat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)*, BGE 129 I 12, Entscheid vom 7. November 2002.

27 BBl 1991 I 1141, Kap. 431. Zu den Bundesgerichtsentscheiden siehe insbesondere Bundesgericht, *T. contre Caisse cantonale neuchâteloise de compensation et Tribunal administratif, Neuchâtel*, BGE 121 V 246, Entscheid vom 20. Juli 1995, S. 249; Bundesgericht, *B. contre Caisse de compensation AVS commerce de gros et commerce de transit et Tribunal des assurances du canton de Vaud*, BGE 121 V 229, Entscheid vom 20. November 1995, S. 232-233; Bundesgericht, *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St. Gallen und Verwaltungsgericht St. Gallen*, BGE 122 I 101, Entscheid vom 24. Mai 1996, S. 103; Bundesgericht, *A. und B. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich*, BGE 126 I 240, Entscheid vom 22. September 2000, S. 242.

Diese zwiespältige Position der Schweizer Behörden bezüglich der Justiziabilität der WSKR hat sich international in einer restriktiven Position der Schweiz bei den Verhandlungen über das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt gezeigt.<sup>28</sup> Bei der Annahme des Fakultativprotokolls am 10. Dezember 2008 hat sich die Schweiz jedoch dem Konsens der UNO-Generalsversammlung angeschlossen.

### III. Schlussfolgerungen

Neuere Entwicklungen zeigen, dass in der Schweiz verschiedene Akteure wünschen, die WSKR auf internationaler und nationaler Ebene zu fördern.

Auf multilateraler Ebene unterstützt die Schweiz seit mehreren Jahren die Förderung des Rechts auf Nahrung<sup>29</sup> und des Rechts auf Wasser – am 30. September 2010 hat sie sich der Mehrheit des Menschenrechtsrats für die von Spanien und Deutschland geförderte Anerkennung des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung angeschlossen.<sup>30</sup> Im September 2008 hat die Schweiz das Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert, das ein Mitteilungssystem für Einzelpersonen und Personengruppen im Falle einer Verletzung der Konvention vorsieht.

Im November 2010 schliesslich hat die Schweiz dem WSKR-Ausschuss den zweiten und dritten Bericht über die Umsetzung des Sozialpakts vorgelegt.<sup>31</sup> Bei dieser Gelegenheit haben über 50 zivilgesellschaftliche Organisationen der Schweiz zu Koalitionen zusammengeschlossen, um dem WSKR-Ausschuss Parallelberichte vorzulegen.<sup>32</sup>

28 Die Schweiz war das erste Land, das sich bei den Verhandlungen über das Protokoll zum Sozialpakt für einen „à la carte“-Ansatz aussprach, was den Mitgliedstaaten des Protokolls ermöglicht hätte, die WSKR auszuwählen, bei deren Verletzung die Opfer an den Ausschuss gelangen können. Siehe Bericht der Arbeitsgruppe Fakultativprotokoll, vierte Sitzung, A/HRC/6/8, 30. August 2007, Abs. 37. Der „à la carte“-Ansatz wurde beim Fakultativprotokoll nicht berücksichtigt.

29 Die Schweiz befürwortet insbesondere Jean Zieglers Tätigkeiten bei den Vereinten Nationen seit seiner Ernennung zum Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung im Jahr 2000 und seiner Wahl in den Beratenden Ausschuss des Menschenrechtsrats 2008. Zwischen 2004 und 2008 hat die Schweiz auch die Ausarbeitung freiwilliger Richtlinien durch die FAO für das Recht auf angemessene Ernährung unterstützt, siehe [www.righttofood.org](http://www.righttofood.org).

30 Menschenrechtsrat, *Human rights and access to safe drinking water and sanitation*, am 30. September 2010 angenommene Resolution, Abs. 3.

31 DESC-Ausschuss, *Zweiter und Dritter Periodischer Bericht der Schweiz*, E/C.12/CHE/2-3, 17. Juli 2009, verfügbar auf: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs45.htm>.

32 Siehe insbesondere *NGO-Report on the second and third report of Switzerland concerning the ICESCR*, Bern, September 2010 ; Coalition Suisse Romande sur les DESC, *Parallelbericht zum Zweiten und Dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Pakts über WSKR*. Alle Berichte sind verfügbar auf: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs45.htm>.

# G. Bericht Arbeitsgruppe 1 – Diskriminierung und verletzte Gruppen

Berichtersteller Dr. Patrice Meyer-Bisch, Interdisziplinäres Institut für Ethik und Menschenrechte, Universität Freiburg  
(Empfehlungen 7, 8, 13, 14, 17, 19, 20, 23, 30 und 31 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)

## I. Einleitung

### 1. Ziel

Ausarbeitung eines Dokuments mit Vorschlägen für die mögliche Umsetzung der Empfehlungen des WSK-Ausschusses der UNO an die Schweiz.<sup>33</sup>

In unserem Atelier behandelte Empfehlungen: 7, 8, 13, 14, 17, 19, 20, 23, 30 und 31

### 2. Sachverhalt

Die Überwachungsmechanismen der Abkommen, im vorliegenden Fall die Ausschüsse, sind strenger als die Allgemeinen Periodischen Überprüfungen (UPR, Universal Periodic Review), da sie bei der Interpretation von allen ausgehandelten Abkommen zu berücksichtigen sind. Dies ermöglicht langfristig eine positive Dynamik und eine Politik der kleinen Schritte.

Die Empfehlungen des WSK-Ausschusses berühren direkt:

Die Gültigkeit der Interpretation der Schweiz bezüglich der Nicht-Justiziabilität der WSKR;

Die strukturelle Frage der Aufgabenteilung im Bundesstaat.

Der Vorteil unseres Ateliers besteht darin, dass wir die wichtigste transversale Verpflichtung bei allen WSKR behandeln: die Nicht-Diskriminierung (Allgemeine Bemerkung 20 § 2 und 7)

### 3. Welche Art von Vorschlägen können gemacht werden?

- a. **Formelle Vorschläge.** Gesetzgeberische Vorschläge, insbesondere ein umfassendes Diskriminierungsgesetz?
- b. **Umsetzungsmassnahmen** (Allgemeine Bemerkung 20 §38):
  - Aktionspläne
  - Temporäre Sondermassnahmen
  - Ausarbeitung von Beobachtungsmassnahmen, Vorschlägen und Weiterverfolgung.
- c. **Kommunikationsmassnahmen**

33 Referenztexte: WSK-Ausschuss, Allgemeine Beobachtung 20 Nicht-Diskriminierung bei der Ausübung der WSKR (Art. 2, Abs. 2 Pakt I, im Folgenden AB20); Allgemeine Beobachtung 21 über das Recht, am kulturellen Leben teilzunehmen (Art. 15 Pakt I, im Folgenden AB21); Schweiz: Zweiter und Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I der UNO), April 2008.

Soweit die verpönten Diskriminierungsmerkmale oft auf starken Vorurteilen beruhen, sind Kommunikations- und Weiterbildungsmassnahmen essentiell. Die Schwierigkeiten solcher Politiken bestehen darin, ihre Synergien sicherzustellen, insbesondere bei systemischen Diskriminierungen (AB20 § 39), v.a. von bestimmten Ausländergruppen, und der Mehrfachdiskriminierung insbesondere von in Armut oder in extremer Armut lebenden Personen.

#### d. Chance: Die Vorzüge der Schweiz hervorheben

Bei den direkten Fragen des Ausschusses sollten die Elemente der Schweizer Demokratie, die als Hindernis betrachtet werden, als Vorteil dargestellt werden. Dies betrifft insbesondere:

- *Die vertikale Subsidiarität*, oder die Demokratie der Nähe, doch dabei stellt sich die Frage der Koordination
- *Die horizontale Subsidiarität*, die zur Folge hat, dass der Staat nicht zwingend als oberster Garant für die Effizienz der WSKR steht, sondern eher die letzte Verantwortung trägt (Ergebnisverpflichtung). Die erste Verantwortung können private Akteure und zivile Organisationen tragen. Dies erfordert eine ausführlichere Analyse der Verpflichtung, die Rechte einzuhalten, zu schützen und umzusetzen.

## II. Vorschläge zu den einzelnen Empfehlungen

### *Empfehlung 7: Ein umfassendes Gesetz für die Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung*

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seinen Gesetzen zum Verbot der Diskriminierung wirksam Geltung zu verschaffen. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die Verabschiedung einer umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetzgebung zu erwägen, die im gesamten Staatsgebiet einheitlich vollstreckt wird. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat diesbezüglich auf seinen allgemeinen Kommentar Nr. 20 aus dem Jahr 2008 zum Gebot der Nichtdiskriminierung in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aufmerksam.**

Die Schwierigkeit besteht in der Interdisziplinarität der Diskriminierungen, in der Vielfalt der verbotenen Gründe, in der Wichtigkeit der Mehrfachdiskriminierung (Intersektionalität) sowie in der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Teilnehmer halten fest:

- Es herrscht eine gewisse Unklarheit bezüglich der Anwendung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung im Rahmen der WSKR, es besteht ein Mangel an Studien, die nachweisen, in welchen Fällen eine Diskriminierung vorliegt;
- Es besteht ein Kommunikationsmangel zwischen den Kantonen und dem Bund;
- Der Begriff Rassismus ist im Rahmen der Diskriminierung äusserst zweideutig und unangemessen: Es wäre besser, den Begriff durch den genauen verbotenen Grund zu ersetzen.

Ist es möglich, ein umfassendes Gesetz mit dem doppelten Vorteil (und der doppelten Herausforderung) auszuarbeiten, um die Problematik transversal anzugehen?

- zwischen den verschiedenen Arten der Diskriminierung und den missachteten Rechten;
- zwischen den Pflichtträgern: Subsidiarität des Bundes und allgemeine Subsidiarität zwischen den staatlichen und den nicht-staatlichen Akteuren.

Bei dieser Frage konnte keine Einigung erzielt werden.

Einige Teilnehmer waren der Meinung, dass die Kompetenz weiterhin bei den Kantonen liegen sollte. Andere waren der Ansicht, dass ein Bundesgesetz notwendig ist, da dieses eine ähnliche Bedeutung wie das Gesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau und das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung haben könnte. Alle Teilnehmer waren sich einig, dass dem Bund zumindest eine Rolle bei der Förderung und der Koordination zukommt, und dass es im Allgemeinen bei den Menschenrechten darum geht, die „Trennung“ von Verpflichtungen und „allgemeinen Aufgaben“ zu relativieren.



Es wurde vorgeschlagen, dazu für jeden einzelnen Bereich und für mehrere Bereiche gleichzeitig eine Studie auszuarbeiten. Eine Steuergruppe SECO/Kantone könnte geschaffen werden (wobei zu präzisieren ist, dass die Problematik auf Bundesebene transversal ist), um Massnahmen zur Förderung einer proaktiven Strategie auszuarbeiten. Dazu gehören insbesondere:

- Eine Koordinationsstruktur zwischen Bund und Kantonen, zum Beispiel die Ernennung eines Delegierten pro Kanton oder eines oder mehrerer Mediatoren (Ombudsmänner).
- Das dabei erstellte Dokument könnte als Leitlinie oder als Gesetzesentwurf dienen.

### **Empfehlung 8: Ungleichheit zwischen Frauen und Männern**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, dass er freiwillige Massnahmen zur Reduzierung der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor intensiviert und den Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" konsequent umsetzt. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, dass er das Gleichstellungsgesetz durch vielfältigere und kreativere Initiativen sowie durch proaktive Strategien weiter fördert, einschliesslich durch die Einführung von Quoten und breit angelegte Medienkampagnen, sofern erforderlich unter Verwendung bezahlter Werbung, und dass er Auszeichnungen zur Anerkennung besonderer Leistungen verleiht, welche die Beiträge von Frauen zur Gesellschaft und Wirtschaft hervorheben.**

Wie bei anderen Themen ist das Hauptproblem auch bei dieser Thematik zweiseitig:

- Die Kompetenz Bund - Kanton und die interkantonale Kohärenz;
- Die Verpflichtung, zu schützen und umzusetzen: Die Trennung zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist sehr strikt und sollte neu überprüft werden.

Ein Aktionsplan, der die Teilnahme aller Akteure fördert, könnte in Anhörung gegeben werden.

### **Empfehlung 14: Gewalt gegen Kinder**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine umfassende Bewertung des Ausmasses sexuellen Missbrauchs von Kindern durchzuführen, um die Notwendigkeit zusätzlicher gesetzgeberischer oder administrativer Massnahmen zur Lösung dieses Problems zu überprüfen.**

Es ist entscheidend, dass in der Theorie und in der Praxis die gegenseitige Abhängigkeit aller Arten der familiären Gewalt einerseits und der Gewalt gegen Kinder aus deren Umfeld andererseits bestätigt wird. Ausgehend davon ist die Definition von Risikosituationen und besonders bedrohten Gruppen prioritär.

### **Empfehlung 17: Armut und Menschenrechte**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, im Rahmen seiner neuen nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung Massnahmen zu verstärken, die spezifisch auf benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen ausgerichtet sind, die weiter in Armut leben, einschliesslich der "Working Poor". Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine Erklärung über Armut und Menschenrechte aus dem Jahr 2001 aufmerksam und ermutigt ihn, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vollumfänglich in die erwähnte nationale Strategie zu integrieren. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht vergleichende statistische Angaben für die vergangenen fünf Jahre zu liefern, die einen Vergleich auf Jahresbasis ermöglichen und nach Herkunft, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt sind und über in Armut lebende, benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen einschliesslich "Working Poor" informieren.**

Im Allgemeinen kommt eine Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung oft in Zusammenhang mit einer Mehrfachdiskriminierung vor (Verkettung der Armut) und verstärkt diese. Letztere verlangt von allen betroffenen Akteuren eine grosse Kapazität für die Beobachtung und interaktiven Einsatz. Die Vielfalt sowie die Interaktion der Gründe (Einkommensfamilien, Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne, Lohndumping, Alter, Krankheit usw.) erfordern die Schaffung eines leistungsfähigen interaktiven Dispositivs für die Beobachtung und die Förderung. Statistiken sind nur eine von verschiedenen Beobachtungs- und Untersuchungsmethoden. Zudem bieten sie keine Lösung für die Diskriminierungen, die mehrere Bereiche betreffen. Bei den Working Poor besteht das Problem des Mindestlohnes, in Verbindung mit den Sozialleistungen (AB20 §35).

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, eine detaillierte Auflistung der Armutssituationen und der für die Armut ausschlaggebenden Gründe zu erstellen. Dabei sollen möglichst viele betroffene Personen und in diesem Bereich tätige Verbände mit einbezogen werden, um eine Verbesserung der transversalen und langfristigen Strategien zu erzielen. Dieser partizipative und proaktive Vorschlag sollte als Priorität für die Schweiz bestätigt werden.

### **Empfehlung 19: Suizid bei Jugendlichen**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, wirksame Massnahmen zur Bekämpfung von Suizid zu ergreifen, unter anderem durch die Verabschiedung und die Umsetzung eines nationalen Aktionsplans zur Suizidverhütung. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, systematische Erhebungen und wissenschaftliche Studien über die Ursachen von Suizid durchzuführen und Massnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu Schusswaffen einzuschränken, die im Zusammenhang mit dem Militärdienst zu Hause aufbewahrt werden.**

Die Diskriminierung der Jugendlichen ist zu dokumentieren, es ist jedoch klar, dass die Schweiz positiv auf diese Empfehlung reagieren sollte. Das Resultat der Abstimmung über die Aufbewahrung der Armeewaffen bedeutet nicht, dass die Schutzmassnahmen nicht über die hitzigen Debatten hinaus, die im Vorfeld der Abstimmung geführt wurden, erhöht werden können.

### **Empfehlung 20: Sexual- und Reproduktionserziehung**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Programme zur Sexualerziehung und zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit zu verabschieden und unter anderem in den Lehrplänen der Schulen zu berücksichtigen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht Informationen über diesbezügliche Fortschritte vorzulegen.**

Die Teilnehmer sind der Ansicht, dass die Sexualerziehung in erster Linie Sache der Familie ist. Jedoch spielt auch die Schule eine gewisse Rolle. Werden nämlich die Jugendlichen insbesondere zu den Themen Aids und Verhütung ungenügend informiert, werden sie einem Risiko ausgesetzt, was insbesondere für Randgruppen gilt.<sup>34</sup> Die Weitergabe von Informationen an die Schüler ist zwar prioritär, sie kann jedoch nicht vollständig von der Erziehung getrennt werden. So ist es auch Aufgabe der Schule, Wissen über den eigenen Körper und fremde Körper und dessen Respekt zu vermitteln.

### **Empfehlung 23: Kultur und Lebensstil der Roma, Sinti und Jenischen**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Kultur und den Lebensstil der Roma, Sinti und Jenischen zu fördern und die Kantone zu ermutigen, eine angemessene Anzahl von Stand- und Durchgangsplätzen zu schaffen. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seinen allgemeinen Kommentar Nr. 20 aus dem Jahr 2008 über Nichtdiskriminierung und den allgemeinen Kommentar Nr. 21 aus dem Jahr 2009 über das Recht zur Teilnahme am kulturellen Leben aufmerksam.**

<sup>34</sup> AB20 § 20-29



In diesem bestimmten Fall handelt es sich um eine mehrfache und systemische Diskriminierung, unter anderem auch eine Diskriminierung aufgrund „starker Vorurteile“ und verschiedener Praktiken, was oft perverse Auswirkungen hat. Die fehlende politische Kohärenz zwischen den Kantonen bei den Aufnahmezentren tragen beispielsweise zur Ausgrenzung von betroffenen Personen und Gemeinschaften und indirekt zu weiteren strafbaren Taten bei.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die Lösungen, die auf europäischer Ebene angewandt werden, zu untersuchen und weiter zu vermitteln. Danach soll eine Kommunikationsstrategie unter Miteinbeziehung der betroffenen Gemeinschaften ausgearbeitet werden, um das Potenzial der kulturellen und sozialen Vielfalt des Landes hervorzuheben, und schliesslich sollen Massnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, dass die betroffenen Personen das Recht haben, am kulturellen Leben des Empfangslands teilzunehmen.

### **Empfehlung 31: Kulturelle Vielfalt und Toleranz**

**Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Strategien zu verabschieden, um kulturelle Vielfalt zu schützen und die Beiträge der verschiedenen auf dem Staatsgebiet lebenden Gruppen zur aktuellen Kultur des Vertragsstaates anzuerkennen. Des Weiteren fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, gezielte Massnahmen zu ergreifen, um auf dem gesamten Staatsgebiet eine Kultur der Toleranz zu fördern, unter anderem, indem er die Medien dazu ermutigt, Materialien und Dokumente zu produzieren, welche das wachsende Problem der Intoleranz und des Fremdenhasses bekämpfen. Der Ausschuss würde es schätzen, im nächsten periodischen Bericht des Vertragsstaats detaillierte Informationen über die diesbezüglich erzielten Fortschritte zu erhalten.**

Die Strategien für den Schutz der kulturellen Vielfalt sind gezwungenermassen sehr zahlreich, da sie alle Sektoren betreffen: Schule, Information, Hilfe bei der Arbeit, Verwaltung usw. Angesichts der vielen Ausländer in der Schweiz fehlt eine klare Politik zum Reichtum der Immigration, was im Widerspruch zur aktuellen Lage steht. Zudem bestehen mehr oder weniger protektionistische und fremdenfeindliche Tendenzen. Die Verpflichtungen des Staats (Bund und Kantone) können nicht ausschliesslich negativ sein, denn das grosse öffentliche Interesse erfordert eine koordinierte und proaktive Politik.

Insbesondere sind folgende Massnahmen zu treffen:

- Die verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten des aktuellen Gesetzes (Artikel 261bis, SGB) über die Verbreitung fremdenfeindlicher Botschaften (Plakate, Reden), insbesondere im Rahmen von Politikkampagnen, sind zu untersuchen;
- Es ist eine nationale Informationskampagne über die Bedeutung der Migrationsbewegungen für den wirtschaftlichen und kulturellen Reichtum der Schweiz zu lancieren. Dabei gilt es, mit dem notwendigen Abstand, die aktuelle Lage zu situieren und Perspektiven aufzuzeigen. Diese Kampagne sollte keine Moralpredigt sein, sondern ein Aufruf zur Kohärenz, insbesondere zwischen der Einbindung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Austauschs (Güter, Personen, Kapital), der die Rechte und Pflichten der Parteien ausführt.



## H. Bericht Arbeitsgruppe 2 – Migration und WSKR

Berichterstatter Prof. Gianni D'Amato, Universität Neuenburg  
(Empfehlungen 12, 14, 15, 16, 18, 28, 29 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)

Nach einer Einführung zu den oben aufgeführten Empfehlungen zur Umsetzung des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch Prof. Cesla Amarelle kam es zu den Stellungnahmen der Teilnehmenden. Sie erfolgte nicht nach den Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialrat Vereinten Nationen, sondern jede und jeder Teilnehmende konnte nach eigene Präferenzen eingreifen.

Als erstes wurde die Empfehlung 12 diskutiert:

**„Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, jeder auf seinem Staatsgebiet lebenden Person als letztes Netz der sozialen Sicherheit Sozialhilfe anstelle von Nothilfe zu gewähren. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, einheitliche Standards für den Zugang zu und den Anspruch auf Sozialhilfe festzulegen.“ (Empfehlung 12)**

Aus Sicht einer Teilnehmerin ist die Lage in der Schweiz stark durch den Föderalismus geprägt. 26 Kantone seien 26 Gärten, die sich nicht gerne von aussen dreinreden liessen. Allerdings habe sie das Privileg, sich mit der Sozialhilfe zu beschäftigen. Hier sei im Rahmen der SKOS zumindest für die vorläufig Aufgenommenen, für andere vulnerable Gruppen und für die minderjährigen Asylbewerber einige Verbesserungen erreicht worden. Manchmal habe sie den Eindruck, in der Schweiz sei es notwendig, dass **Bundesbern mehr den Lead übernehme und Top-Down Vorgaben machen würde**. Natürlich bedinge dies, dass auch **an der Basis die Akteure aktiv seien**.

Weiter wurde zur Empfehlung Nummer 14 Stellung genommen:

**„Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine umfassende Bewertung des Ausmasses sexuellen Missbrauchs von Kindern durchzuführen, um die Notwendigkeit zusätzlicher gesetzgeberischer oder administrativer Massnahmen zur Lösung dieses Problems zu überprüfen.“ (Empfehlung 14)**

Der sexuelle Missbrauch von Kindern sei eine strafbare Handlung und fände sehr stark im Verborgenen statt, meint ein Teilnehmer aus der Arbeitsgruppe. Es sei deshalb nicht möglich, das Dunkelfeld und somit das tatsächliche Ausmass dieses Delikts zu erfassen. Mit der Einführung der neuen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) wurde die Datenerhebung über die Straftaten in der Schweiz vereinheitlicht. Wenn also die verbotenen Handlungen bekannt werden, müssen die Strafverfolgungsbehörden tätig werden und es werden diese Fälle - also das Hellfeld - in der PKS erfasst. Aus der Opferhilfestatistik können zusätzliche Angaben über die Beratungsfälle im Zusammenhang mit der Straftat erhoben werden. Bisher ist auf wissenschaftlicher Ebene keine Methode bekannt, die das tatsächliche Ausmass des sexuellen Missbrauchs von Kindern oder sexuellen Ausbeutungen zuverlässig erfasst oder abschätzen lässt. **Im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung soll das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) eine Studie erstellen über die Frage, ob überhaupt und allenfalls wie das Dunkelfeld über die Opfer von Menschenhandel in der Schweiz geschätzt werden kann.** Es ist möglich, dass Erkenntnisse daraus auch für den Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern verwendet werden können.

In Bezug auf den Menschenhandel, insbesondere bei Empfehlung 29, die lautet:

**Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detailliert über die Situation von Sans-Papiers und anderen Personen zu informieren, die keinen regulären Aufenthaltsstatus im Vertragsstaat haben und unter prekären Bedingungen ohne Zugang zu den grundlegendsten Menschenrechten leben, insbesondere wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Des Weiteren fordert**

**der Ausschuss den Vertragsstaat auf, in seinem Bericht die Massnahmen aufzuführen, die er unternommen hat, um diese Personen davor zu schützen, dass sie Ausbeutung, Missbrauch oder Menschenhandel zum Opfer fallen.“ (Empfehlung 29)**

Sans Papiers leben im Verborgenen und deswegen ist es auch in diesem Bereich schwierig, das Ausmass und die Situation dieser speziellen Gruppe von Migrantinnen und Migranten zuverlässig darzustellen. Ein Teilnehmer verweist auf zwei Arbeiten:

- „Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz“ vom SFM aus dem Jahre 2003
- Leben als Sans-Papier in der Schweiz, Entwicklungen 2000 – 2010; Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2010

Von den Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung von Menschenhandel profitieren laut einem Teilnehmer aus der Arbeitsgruppe auch Sans-Papiers, die von der Ausbeutung der Arbeitskraft betroffen sein könnten. Seit der Gründung der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) im Jahre 2003 seien viele Massnahmen und Instrumente gegen Menschenhandel in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnership auf Bundesebene und in den Kantonen realisiert worden (siehe deren Webseite [www.ksmm.admin.ch](http://www.ksmm.admin.ch)).

Das EDA sei von diesen Empfehlungen weniger betroffen als das BFM, meinte ein weiterer Teilnehmer. Er habe betreffend den Empfehlungen drei allgemeine Bemerkungen gemacht: Diese würden die **politischen Realitäten der Schweiz wenig Beachtung** schenken. Es wird ausserdem nicht berücksichtigt, dass die Bundesebene nicht alles tun könne, was sie wolle. **Hier stünden insbesondere die Kantone in der Pflicht**. Ausserdem fehlte es – der dritte Punkt – an einer **Harmonisierung zwischen den Kantonen**.

Eine Teilnehmerin machte ebenfalls eine allgemeine Bemerkung, die alle Empfehlungen betraf. Für sie sei die Antidiskriminierungsoffensive im Rahmen der Integration ein wichtiger Punkt, zu deren Realisierung die Kantone aufgefordert seien. Es müsse daher der **Dialog mit den zuständigen Arbeitsgemeinschaften wie der Tripartiten Agglomerationskonferenz angestrebt werden**. Antidiskriminierung sei eine Interventionsform, die in die Regelstrukturen gehöre. Allerdings gibt es hier auch ein Spannungsverhältnis mit dem Ausländergesetz. Jedenfalls gehöre diesem Unterfangen mehr Beachtung geschenkt, insbesondere jetzt wo es um die anstehende Vorbereitung des Integrationsgesetzes geht. Nötig sei **die Eruierung von gemeinsamen Lösungen, insbesondere bei Fragestellungen wie der Zwangsehe**.

Ein Teilnehmer verweist auf ein Papier der Westschweizer Koalition, welches wichtige Punkte zusammenfasst, ohne Aussagen über die Priorisierung machen zu wollen. Für seine eigene Organisation habe gerade in Bezug auf die oben erwähnte Empfehlung 12 die **Sozialhilfe an Sans-Papiers** Priorität, aber auch der Kampf gegen die Diskriminierung (insbesondere die Abhängigkeit der Frauen vom einheimischen Ehemann, wenn es um die Aufenthaltstitel geht) wie dies in den Empfehlungen 15 und 16 aufgeführt ist.

**„Der Ausschuss drängt den Vertragsstaat zu erwägen, Artikel 50 des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer so abzuändern, dass seine praktische Wirkung beseitigt wird, welche Migrantinnen, die Opfer ehelicher Gewalt sind, keine andere Möglichkeit lässt, als in der Ehe zu verbleiben, wenn sie ihre Aufenthaltsbewilligung behalten möchten.“ (Empfehlung 15)**

und

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Massnahmen zu verstärken, unter anderem durch die Verabschiedung von Gesetzen, um Zwangsehen zu verhindern und zu verbieten. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, gezielte Sensibilisierungskampagnen durchzuführen, um Zwangsehen zu verhindern. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten Bericht umfassende statistische Angaben über Zwangsehen vorzulegen, aufgeschlüsselt nach Herkunft, Geschlecht und Alter. (Empfehlung 16)**

Viel Kraft solle deshalb in ein **Gesetz gegen die Diskriminierung** einfließen, das hätte Einfluss auf die Gesellschaft.

Ein Teilnehmer nimmt Stellung: Es gebe in der Schweiz kein umfassendes Diskriminierungsverbot. Gerade die Migranten seien besonders betroffen durch das Fehlen der DECS, insbesondere jene, die verletzlich seien (Sans-Papiers, NEM). Man dürfe aber nicht die duale Zulassungspolitik vernachlässigen: sie gäbe den Kontext, unter denen Diskriminierungen legitimiert würden. **Der Bund müsse deshalb in Sachen Antidiskriminierung eine Führungsrolle übernehmen**, insbesondere bei der Sensibilisierungsarbeit gegenüber den Behörden. Ausserdem seien die **Unterschiede zwischen den Kantonen in ihrem Engagement gegen die Diskriminierung zu reduzieren..**

Ein Teilnehmer verweist stichwortartig auf wichtige Punkte, die bei diesen Empfehlungen berücksichtigt werden müssten: **Die Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen** gegenüber EU-Bürgern sei fundamental. Hier läge die Basis für etliche Diskriminierungen. Betreffend der **Sozialhilfe sei der Föderalismus ein Problem**, denn die Kantone stünden in Konkurrenz zueinander (race to the bottom). Frage der Validität der Permis F in dieser Frage müsse beispielsweise gestellt werden; gerade in Bezug auf die Empfehlung 18, wo es heisst:

**Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte Informationen einschliesslich nach Herkunft, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte Angaben über die Lebensbedingungen von Asylsuchenden zu liefern, insbesondere von unbegleiteten oder von ihren Familien getrennten Minderjährigen. Des Weiteren fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, über die Massnahmen zu berichten, die er ergriffen hat, um die Asylsuchenden zu schützen und ihnen einen den Vorgaben des Pakts entsprechenden angemessenen Lebensstandard zur Verfügung zu stellen. (Empfehlung 18)**

**Asylbewerber sollen würdig untergebracht werden.** Die Verwahrungszentren seien für vulnerable Gruppen nicht geeignet. Er verweist auch darauf, dass alle Probleme als gleich wichtig zu erachten seien: Frauen und Gewalt, Zwangsheirat, Dritte Generation der Sans-Papiers. Auftretende Lücken, insbesondere jene zwischen Kantonen und Bund, seien politisch zu lösen.

Eine weitere Teilnehmerin verweist in Bezug auf die bereits oben erwähnte Empfehlung 15 auf die Absurdität gewisser legaler Formulierungen: so dürften Frauen nach der Trennung in der Schweiz bleiben, wenn sie die erlittene Gewalt belegen könnten. Es ergäben sich hier aber schwierige „definitorische“ Probleme: Die Gewalt müsse eine gewisse Schwere haben. Das Wissen, dass Paarbeziehungen häufig komplexer Natur sind, werde von den Behörden zu wenig berücksichtigt. Es werden **selten Dossiers geführt, die die Versuche der Frauen, aus der Beziehung herauszukommen, dokumentieren**. Es müsste viel mehr **Sensibilisierungsarbeit bei den Behörden** gemacht werden, damit sie die Dynamik innerhalb von solchen problematischen Beziehungen nachvollziehen können. Gerade aber der Diskurs im Föderalismus führe dazu, dass niemand zuständig sei. **Art. 50 AUG müsse deshalb eliminiert werden.**

Ein Teilnehmer aus der Gruppe möchte auf den Unterschied zwischen einer ideellen und einer realen Umsetzung von Rechten hinweisen. Dabei geht es nicht nur um Migranten. Ungenügender Diskriminierungsschutz fällt letztlich auch auf Bürger zurück. Gerade in Bezug auf die Härtefallregelung seien unterschiedliche politische Kulturen zu beobachten: Die Lage in der Westschweiz sei nur mit einer aktiven Zivilgesellschaft zu verstehen, die Druck auf die Behörden mache. Gerade in Bezug auf Fragen der Antidiskriminierung könne auch von nordischen Ländern gelernt werden: **Förderprogramme** hätten da mehr bewirkt als Antidiskriminierungsgesetze.

Synthetisch lassen sich folgende Empfehlungen der Arbeitsgruppe destillieren:

### Empfehlung 12

Bundesbern müsse mehr den Lead übernehmen und Top-Down Vorgaben machen. Basisgruppen dürften ihr Engagement nicht vernachlässigen. Für die einen sollte die Bandbreite zwischen den Kantonen in ihrem Engagement gegen die Diskriminierung reduziert werden. Andere sprachen sich dafür aus, den föderalen Aufbau der Schweiz verständlicher zu machen.

### **Empfehlung 14, 15 und 16**

Es gibt einen Bedarf nach mehr Forschung, welche eine Analyse der vorhandenen Daten erlauben würde oder Informationen, die durch das Opferhilfegesetz generiert werden, überprüfen könnten. Ausserdem müssten die Behörden systematisch beginnen Dossiers zu führen, die die Versuche der Frauen, aus der Beziehung herauszukommen, dokumentierten. Es müsste viel mehr Sensibilisierungsarbeit bei den Behörden gemacht werden, damit sie die Dynamik innerhalb von solchen problematischen Beziehungen nachvollziehen können. Gerade aber der Diskurs im Föderalismus führe dazu, dass niemand zuständig sei. Art. 50 AUG müsse deshalb eliminiert werden und ein Gesetz gegen die Diskriminierung sollte erarbeitet werden.

### **Empfehlung 18**

Da Verwahrungszentren für vulnerable Gruppen nicht geeignet seien, sollten Asylbewerber würdig untergebracht werden.

### **Empfehlung 29**

Thematische Forschungen müssten gefordert werden, um die Situation besser zu verstehen. Operativ hingegen sei schon viel gemacht worden für prekär lebende Migranten (Sans-Papiers, Opfer von Menschenhandel und Missbrauchsopfer).

# I. Bericht der Arbeitsgruppe 3 – Effektivität und Justiziabilität des WSKR

Berichterstatte Prof. Jörg Künzli, Universität Bern  
(Empfehlungen 5, 6, 21 und 32 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)

## Empfehlung 5

Die Arbeitsgruppe 3 diskutierte schwergewichtig die *Empfehlung 5* des Ausschusses für WSK-Rechte, welche die Schweiz auffordert, Massnahmen zu treffen, damit alle Vorgaben des Pakt I in den Kantonen einheitlich umgesetzt werden. Zudem sei ein Mechanismus einzurichten, welche die Kompatibilität des Landesrecht mit dem Pakt I sicherstelle und es sei zu ermöglichen, dass bei Verstössen gegen Pakt-I-Rechte, davon Betroffene ein Rechtsmittel ergreifen könnten.

Unter allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe herrschte Einigkeit darüber, dass eine einheitliche Umsetzung der Pakt-I-Garantien in einer föderalistischen Staat wie der Schweiz nicht anzustreben sei. Dies gelte vor allem in denjenigen Bereichen, in welchen der Pakt I den Vertragsstaaten einen breiten Ermessensspielraum einräumt, wie das vorgegebene Ziel zu erreichen sei. Es gebe daher verschiedene Möglichkeiten, die volle Realisierung einer Garantie zu erreichen. Eine uniforme Handhabe, welche die kantonalen Kompetenzen etwa im Bereich der Bildung oder Gesundheit unnötigerweise beschneide, trage daher auch nicht zu einer verbesserten Umsetzung des Pakts bei.

Ebenfalls kaum zu Kontroversen Anlass gab die Einschätzung zur mangelnden Justiziabilität der Pakt-I-Garantien in der Schweiz. Dass sich die Schweiz hier infolge der klaren Stellungnahmen von Bundesgericht und Bundesrat und der gegenseitigen Bezugnahmen dieser Organe auf die jeweilige Verantwortung des anderen an „einem toten Punkt“ befindet, war unbestritten. Verschiedene Teilnehmende wiesen aber darauf hin, dass die von der bundesrätlichen Botschaft zu Pakt I vertretene Position einer „nur“ programmatischen Rechtsnatur seiner Garantien zwingend war, um die Genehmigung der Ratifikation des Pakt I durch das Parlament zu erhalten. Auch heute noch herrsche bei wichtigen gesellschaftlichen Akteuren und auch bei den Kantonen eine dezidiert ablehnende Haltung gegen eine andere Interpretation der Paktrechte. Die skeptische Haltung gegenüber justiziablen Ansprüche werde auch durch die Verfassung betont, welche in aller Deutlichkeit zwischen der Rechtsnatur der wenigen sozialen Grundrechten und der in Art. 41 BV verankerten Sozialziele unterscheide.

Als Ausweg aus dieser Blockade – so die einhellige Auffassung der Mitglieder der Arbeitsgruppe – könnte eine Zusammenstellung der Umsetzung derjenigen Paktbereich die in kantonalen Kompetenz liegen, dienen. Eine solche Studie könnte aufzeigen, ob in den Kantonen zumindest gewisse Aspekte etwa der Rechte auf angemessenen Lebensstandard, Gesundheit oder Bildung als subjektive Rechte eingestuft werden. Dies wiederum könnte helfen abzuklären, wie gross der Unterschied zwischen der heutigen Rechtslage insbesondere in den Kantonen und einer Anerkennung der Justiziabilität der Paktgarantien durch das Bundesgericht tatsächlich sei. Damit wäre es je nach Resultat möglich, die heutige von einem Schwarz-Weiss-Denken geprägte Situation zu überwinden.

## Empfehlung 6

Nur kurz diskutierte die Arbeitsgruppe über die *Empfehlungen 6*, wonach die Schweiz eine nationale Menschenrechtsinstitution, welche den Paris-Principles genüge, einrichten solle. Es herrschte allgemeine Einigkeit, dass vor allfälligen weiteren Schritten in diesem Bereich die Auswertung des Pilotprojekts „Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)“ abzuwarten sei.

### **Empfehlung 21**

Eine vermehrte Förderung der Menschenrechtsausbildung an Schulen, von Sensibilisierungskampagnen für eine breite Öffentlichkeit sowie von Weiterbildungsprogrammen für Behördenmitglieder und Richterinnen und Richter ist Inhalt der *Empfehlung 21*. Verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe wiesen darauf hin, dass zumindest auf Bundesebene vielfältige Aktivitäten bestehen. Wie die Situation im Bereich der obligatorischen Bildung und generell auf kantonaler Ebene einzustufen sei resp. ob hier Handlungsbedarf bestehe, musste mangels Kenntnis offen bleiben

### **Empfehlung 32**

*Empfehlungen 32* fordert die Schweiz auf, das Fakultativprotokoll zum Pakt I (FP Pakt I) zu ratifizieren. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren sich einig, dass es zumindest kurz- und mittelfristig völlig illusorische ist, für dieses Vorhaben eine Mehrheit im Parlament zu finden.



# J. Bericht der Arbeitsgruppe 4<sup>35</sup> – Arbeit und WSKR

Berichterstatlerin Johanne Bouchard, Interdisziplinäres Institut für Ethik und Menschenrechte, Universität Freiburg  
(Empfehlungen 8, 9, 10, 11, 17, 22, 26 und 27 des WSK-Ausschusses)

## I. Gleichstellung und Familienpolitik

Die Empfehlungen 8 (1.1), 9 (1.2) und 17 (1.3) werden gemeinsam in diesem Abschnitt behandelt, da alle drei Bereiche mit der Familienpolitik verknüpft sind (viele Einelternfamilien unter den Working Poor, Teilzeitarbeit, um sich um die Kinder kümmern zu können usw.) Der gesetzliche Rahmen zur Umsetzung der drei Empfehlungen erlaubt in der Regel einerseits dem Bund, Massnahmen zu ergreifen (insbesondere durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau) und überlässt andererseits den kantonalen Behörden viel Verantwortung.

### **Empfehlung 8: Chancengleichheit für Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Lohnungleichheit**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, dass er freiwillige Massnahmen zur Reduzierung der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor intensiviert und den Grundsatz “gleicher Lohn für gleiche Arbeit” konsequent umsetzt. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, dass er das Gleichstellungsgesetz durch vielfältigere und kreativere Initiativen sowie durch proaktive Strategien weiter fördert, einschliesslich durch die Einführung von Quoten und breit angelegte Medienkampagnen, sofern erforderlich unter Verwendung bezahlter Werbung, und dass er Auszeichnungen zur Anerkennung besonderer Leistungen verleiht, welche die Beiträge von Frauen zur Gesellschaft und Wirtschaft hervorheben.**

Die Umsetzung des Schweizer Gesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau wird vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EGB) und den kantonalen Fachstellen überwacht. Ein allgemeines Ziel des Gesetzes ist die Gleichstellung der Geschlechter, wobei anhand von Statistiken überprüft wird, ob dieses Ziel erreicht wurde. Die Ergebnisse werden danach zur Sensibilisierung an die öffentlichen Verwaltungen und an die Unternehmen weitergeleitet. Alle Massnahmen, die klar zur Förderung der Chancengleichheit beitragen, werden unterstützt. Folgende Punkte wurden von der Arbeitsgruppe behandelt:

#### *Quoten*

Es gibt Widerstände gegen die Verwendung von festen Quoten zur Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt: Diese werden als Diskriminierung der Männer empfunden und fördern bei der Anstellung indirekt die Berücksichtigung des Geschlechts anstatt der eigentlichen Kompetenzen. In gewissen Bereichen wurden hingegen flexible Quoten eingeführt.

#### *Lohnungleichheit*

In Artikel 110 Abs. 1a Bundesverfassung ist der Schutz der Arbeitnehmerinnen festgeschrieben. Artikel 8 Abs. 3 Bundesverfassung sieht für den Bund diesbezüglich keine Zuständigkeit vor. Dieser handelt insbesondere über das Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau. Das Bundesgesetz

<sup>35</sup> Einige Experten der Arbeitsgruppe konnten nicht am Seminar teilnehmen. Die im vorliegenden Dokument aufgeführten Punkte müssen deshalb mit den zuständigen Experten vertieft werden.

über das öffentliche Beschaffungswesen enthält ein Kontrollinstrument zur Überprüfung der Lohnunterschiede (BöB, SR 172.056.1).<sup>36</sup> Daneben werden im Falle von Lohnungleichheiten nur sehr wenige Sanktionen ausgesprochen, was für die Unternehmen keinen Anreiz darstellt, ihre Lohnpolitik systematisch zu überprüfen. **Zur Ausarbeitung geeigneter Massnahmen müssen Initiativen wie der Dialog über Lohngleichheit, an dem öffentliche, private und soziale Akteure teilnehmen, gefördert werden.**

### *Familienunterstützung*

Artikel 116 Abs. 1 Bundesverfassung sieht den Schutz und die Unterstützung von Familien vor und führt zu einer gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen, wobei in erster Linie die Kantone zuständig sind. In diesem Bereich kann der Bund die Anstrengungen zum Schutz und der Förderung der Familie „unterstützen“. Diese Formulierung lässt dem Bund einen gewissen Spielraum und er könnte zusätzliche Anreize für die Kantone schaffen, einen Familienabzug pro Kind einzuführen oder die Plätze in den Kindertagesstätten zu subventionieren (wobei die Form der Unterstützung noch zu definieren ist). Damit beide Elternteile weiterhin berufstätig sein können, müssen sie besser über die Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder informiert werden. Das kantonale Steuersystem benachteiligt zudem tendenziell verheiratete Ehepaare, bei denen beide Elternteile berufstätig sind, und für Familien lohnt es sich oft, nur über ein einziges Einkommen zu verfügen. Dies fördert eine traditionelle Rollenverteilung der Eltern und die Teilzeitarbeit.

Einige Vorschläge der Mitglieder der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Situation enthalten die folgenden Punkte: mögliche Prämienvorbilligungen bei den Krankenkassen (Artikel 65 Abs. 1 bis Krankenversicherungsgesetz, KVG), Anpassungen bei der Mutterschaftsversicherung (Art. 16b ff Erwerbsersatzgesetz, EOG), beim Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), beim Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung oder die Einführung auf nationaler oder kantonaler Ebene von Ergänzungsleistungen für Familien mit niedrigem Einkommen (siehe Beispiel Kanton Waadt) oder einer Vaterschaftsversicherung.

### **Empfehlung 9: Hohe Arbeitslosigkeit bei anfälligen Gruppen**

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Arbeitslosigkeit anfälliger Bevölkerungsgruppen zu bekämpfen, ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern und den Ausbau der beruflichen Ausbildung und Lehre für junge Menschen ausländischer Herkunft fortzusetzen.**

Folgende Punkte wurden von der Arbeitsgruppe behandelt:

#### *Teilzeitarbeit*

Der Bund kann sich auf das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG, SR 823.11) berufen und dadurch Massnahmen zur Regulierung der Teilzeitarbeit beschliessen und den Missbrauch der Teilzeitarbeit in bestimmten Sektoren verhindern.

#### *Diskriminierung von Jugendlichen bestimmter ausländischer Herkunft*

Dem Bund stehen keine Instrumente zur Bekämpfung der Diskriminierung von Jugendlichen ausländischer Herkunft auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Deren Situation kann durch allgemeine Massnahmen verbessert werden. **Gezielte Massnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung dieser Jugendlichen bei der Arbeitsanstellung könnten in Erwägung gezogen werden.**

#### *Überbrückungsrente für ältere ausgesteuerte Arbeitslose*

Für die ausgesteuerten Arbeitnehmer, die über 62 (Frauen) bzw. 63 Jahre (Männer) Jahre alt sind, könnte das im Kanton Waadt eingeführte AHV-Rentenüberbrückungssystem eingeführt werden.

<sup>36</sup> Artikel 8 Abs. 1c verpflichtet den Bund, Aufträge nur an Anbieter oder Anbieterinnen zu vergeben, welche die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit gewährleisten.

### Empfehlung 17: Situation der Working Poor

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, im Rahmen seiner neuen nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung Massnahmen zu verstärken, die spezifisch auf benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen ausgerichtet sind, die weiter in Armut leben, einschliesslich der "Working Poor". Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine Erklärung über Armut und Menschenrechte aus dem Jahr 2001 aufmerksam und ermutigt ihn, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vollumfänglich in die erwähnte nationale Strategie zu integrieren. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht vergleichende statistische Angaben für die vergangenen fünf Jahre zu liefern, die einen Vergleich auf Jahresbasis ermöglichen und nach Herkunft, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt sind und über in Armut lebende, benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen einschliesslich "Working Poor" informieren.

Folgende Punkte wurden zu diesem Thema behandelt:

#### Daten und Statistiken

Die Erwerbstätigenstatistik sowie die Daten des Bundesamts für Statistik ermöglichen eine systematische Erfassung der Anzahl und der Situation der Working Poor. **Die Miteinbeziehung von betroffenen Personen könnte für die Definition der zu überwindenden Hindernisse und die Ausarbeitung der entsprechenden Massnahmen hilfreich sein.** Bestimmte flankierende Massnahmen der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU ermöglichen die Durchführung von Kontrollen bezüglich der Arbeits- und Lohnbedingungen und könnten auch zur Bekämpfung der missbräuchlichen Unterschreitung der geltenden Lohnbedingungen verwendet werden.

#### Mindestlöhne

In der Schweiz sind die Mindestlöhne in den Gesamtarbeitsverträgen festgehalten. In Branchen, die nicht über einen Gesamtarbeitsvertrag verfügen, werden teilweise sehr niedrige Löhne gezahlt. Gemäss Art. 359 a und 360 OR haben die Kantone Normalarbeitsverträge, die Mindestlöhne beinhalten, zu erlassen, wenn der gesamte Geltungsbereich innerhalb des Kantons liegt. Erstreckt sich der Geltungsbereich auf das Gebiet mehrerer Kantone, so ist der Bundesrat für den Erlass zuständig. (Art. 359 a, Abs. 1 OR). Als positives Beispiel kann an dieser Stelle der Normalarbeitsvertrag für Hausarbeiten erwähnt werden, der für die ganze Schweiz gilt<sup>37</sup> und im Januar 2011 in Kraft getreten ist, oder das im Rahmen des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit eingeführte vereinfachte Verfahren zur Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge. Der Bund könnte gemäss Art. 110 Abs. 1 A Bundesverfassung Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erlassen. Er hätte somit theoretisch die Möglichkeit, einen gesetzlich festgeschriebenen Mindestlohn für die gesamte Schweiz festzulegen.<sup>38</sup> Zu diesem Thema sind aktuell Diskussionen im Gange.

#### Schwarzarbeit

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA<sup>39</sup>) regelt durch kantonale Kontrollorgane durchgeführte Stichprobenkontrollen in den Risikosektoren sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Instanzen des Bundes und der Kantone bei der Bearbeitung der Kontrollen und der Erhebung der Sanktionen. Als Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit werden zusätzliche finanzielle Mittel für die Kantone zur Durchführung der Kontrollen und der Behandlung der Berichte, strengere Sanktionen und eine ständige Sensibilisierung der Arbeitgeber zur Bekämpfung von Missbrauch vorgeschlagen.

<sup>37</sup> Mit Ausnahme des Kantons Genf, wo bereits ein höherer Mindestlohn vorgeschrieben ist.

<sup>38</sup> Gemäss des Artikels kann der Bund Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmenden erlassen (Art. 110 Abs. 1a), im Besonderen über das «Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten» (Art. 110 Abs. 1b).

<sup>39</sup> Siehe [www.seco.admin.ch/themen/00385/01905/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/00385/01905/index.html?lang=de)

### Frauenberufe

Die Berufe, in denen hauptsächlich Frauen tätig sind, wie etwa Haushaltsberufe oder die Kleinkinderbetreuung, scheinen eine geringe Wertschätzung aufzuweisen, wenn man die Löhne dieser Berufe betrachtet.

## II. Arbeitsrecht

In diesem Kapitel werden die Empfehlungen 10 (2.1) und 11 (2.2) behandelt. Die Arbeitsgruppe stellt zu aller erst Schwierigkeiten bei der Einhaltung des Streikrechts fest. Im Gegensatz zu den meisten anderen Grundrechten, welche die Beziehung zwischen dem Staat und Einzelperson oder Personengruppen betreffen, handelt es sich beim Streikrecht in der Regel um die Beziehung zwischen Einzelpersonen oder Personengruppen und anderen Personen – dem Arbeitgeber – oder einer juristischen Person – dem Unternehmen. Die zweite Verpflichtungsebene für die Mitgliedstaaten des Pakts, Verletzungen der Rechte Anderer zu vermeiden, kommt dennoch zur Anwendung. Auf dem Arbeitsmarkt müssen die Rechte des schwächeren Glieds, also der Arbeitnehmer, geschützt werden.

### Empfehlung 10: Verhältnismässigkeit des Streikrechts

**Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, eine umfassende Überprüfung des Streikrechts in der Praxis durchzuführen. Des Weiteren fordert er den Vertragsstaat auf, zu überprüfen, ob seine Auslegung des Begriffs der Verhältnismässigkeit mit internationalen Normen im Einklang steht. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht über diese Frage detailliert Auskunft zu geben.**

Streik ist in der Schweiz zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen gemäss Artikel 28 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung sowie Art. 357a Abs. 2 OR erfüllt werden: Der Streik muss von einer anerkannten Gewerkschaft organisiert werden (1); er muss Arbeitsbeziehungen betreffen (2); der Arbeitsfriede muss gewahrt werden (3) und er muss als letztes Mittel angewandt werden und verhältnismässig sein (4).

#### Interpretation der Verhältnismässigkeit

Die Verhältnismässigkeit des Streiks ist zwar im Schweizer Recht verankert, führt jedoch trotzdem gelegentlich zu Diskussionen.<sup>40</sup> Die Tatsache, dass die Gewerkschaften im Rahmen ihrer Aktivitäten (Informationen, Proteste) keinen Zugang zu den Unternehmen haben, kann zu einer Unverhältnismässigkeit bei der Einhaltung des Rechts auf Eigentum einerseits und des Rechts auf Auskunft andererseits führen.

### Empfehlung 11: Situation der entlassenen Gewerkschafter

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine Abänderung seiner Gesetzgebung zu erwägen, um die Wiedereinstellung der wegen Gewerkschaftstätigkeit willkürlich entlassenen Gewerkschafter zu ermöglichen. Der Ausschuss hat die Erklärung der Delegation des Vertragsstaats zur Kenntnis genommen, dass ein Vorschlag zur Abänderung des Obligationenrechts, um eine Entschädigung von bis zu 12 Monatsgehältern zu gewähren, Gegenstand einer öffentlichen Anhörung ist.**

#### Kündigungsfreiheit

Beim Arbeitsverhältnis sieht kein Recht eine Entschädigung von mehr als 6 Monaten vor (Art. 336 a Abs. 2, Art. 337 c Abs. 3 OR, Art. 5 Abs. 4 Gleichstellungsgesetz GLG). Die einzige vom Gesetz vorgesehene Ausnahme betrifft Art. 10 GLG, der einen Schutz und eine Entschädigung bei einer missbräuchlichen Kündigung wegen Gewerkschaftszugehörigkeit vorsieht.

<sup>40</sup> Siehe beispielsweise den Streik der ehemaligen GBI, der vom Gericht in Baden als unverhältnismässig erachtet wurde.

### *Gesetzesrevision für eine Entschädigung von 12 anstatt 6 Monaten*

Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat eine Teilrevision des Obligationenrechts in die Vernehmlassung geschickt, die eine Verlängerung der Entschädigung im Falle einer missbräuchlichen oder ungerechtfertigten Kündigung von sechs auf zwölf Monate vorsieht. Das Ergebnis der Vernehmlassung ist noch nicht bekannt. Die Gewerkschaften befürchten, dass die abschreckende Wirkung nicht gross genug ist und fordern stattdessen die Wiedereinstellung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (gemäss Art. 10 GIG), was die Teilrevision nicht vorsieht. Das aktuelle Gesetz führt in Anbetracht der Verpflichtungen des ILO-Übereinkommens Nr. 98 zu Schwierigkeiten und die Schweiz könnte die überarbeitete Version der Europäischen Sozialcharta nicht unterzeichnen.

## III. Revision der Arbeitslosenversicherung

In diesem Kapitel werden die Empfehlungen 9 (3.1.) und 26 (3.2.) behandelt. **Da das Schweizer Sozialversicherungssystem allgemein gut ist, sollen hier keine neuen Massnahmen für die Situation der Personen von anfälligen Gruppen vorgeschlagen werden. Es geht vielmehr um die Umsetzung der bereits existierenden Massnahmen, was ebenfalls Auswirkungen auf diese Gruppen hätte.**

### *Empfehlung 9: Hohe Arbeitslosigkeit bei anfälligen Gruppen*

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Arbeitslosigkeit anfälliger Bevölkerungsgruppen zu bekämpfen, ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern und den Ausbau der beruflichen Ausbildung und Lehre für junge Menschen ausländischer Herkunft fortzusetzen.**

#### *Massnahmen für den Arbeitsmarkt*

Art. 59 ff des Gesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) enthält zahlreiche Massnahmen für den Arbeitsmarkt, mit denen die Situation der Arbeitslosen verbessert werden könnte: Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, mögliche Zuschüsse während der Probezeit oder Weiterbildungen, teilweise Übernahme der Pendlerkosten oder der Wochenaufenthaltsbeiträge usw.

#### *System der Berufslehre*

Das duale Berufsbildungssystem ermöglicht den Lehrlingen, ihr Hochschulstudium wieder aufzunehmen, wobei Brückenangebote eine Neuorientierung ermöglichen. Ein Problem ist nach wie vor die Anzahl der verfügbaren Ausbildungsplätze.

### *Empfehlung 26: Vierte Revision der Arbeitslosenversicherung*

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Massnahmen zu beschliessen, die sicherstellen, dass sich die Anwendung der vierten Revision der Arbeitslosenversicherung nicht negativ auf den Lebensstandard der Leistungsempfängerinnen und -empfänger auswirkt. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte, nach Herkunft, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte statistische Angaben über die Auswirkungen des Gesetzes zu liefern.**

#### *Anpassung des Taggeldanspruchs*

Obwohl Artikel 27 der vierten Version des AVIG (April 2011) eine Reduktion der Höchstanzahl der Taggelder vorsieht, was einige Akteure als eine Verschlechterung des Schutzes betrachten, betonen die Bundesbehörden, dass diese Revision ausgewogen und für die Weiterführung des gesamten Versicherungssystems unumgänglich ist. Eine Überprüfung der Vereinbarkeit dieser Revision mit den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des ILO-Übereinkommens Nr. 168 kam zum Schluss, dass keine Verletzung vorliegt. Die genauen Auswirkungen der Revision wird man jedoch erst mittelfristig mit Sicherheit erkennen können.

Die beste Lösung für die Jugendlichen und insbesondere für Immigranten ist nach wie vor eine individuelle Behandlung der einzelnen Fälle mit kantonalen und privaten Betreuungs- und Integrationsmassnahmen auf dem Arbeitsmarkt. Bei den über 50-jährigen Personen wird die Reduktion der Höchstanzahl der Taggelder im Rahmen der Revision des AVIG durch andere Vorteile ausgeglichen: zum Beispiel ein leichter Zugang zu Wiedereingliederungsmassnahmen, geringere Betreuungskosten und den Anspruch auf (höhere) Einarbeitungszuschüsse während maximal zwölf Monaten.

## IV. Arbeitsbedingungen von Gefangenen

### *Empfehlung 27: Arbeitsbedingungen von Gefangenen*

**Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte Angaben über die Arbeitsbedingungen von Gefangenen und über ihre Vergütung zur Verfügung zu stellen.**

Der Ausschuss fordert keine konkreten Massnahmen. Er verlangt einzig, dass im nächsten Bericht detaillierte Angaben gemacht werden. Die Kantone sollten bei der Zusammenstellung der Informationen miteinbezogen werden.

## K. Bericht der Arbeitsgruppe 5 - Aussenpolitik und WSKR

Berichterstatter Dr. Christophe Golay, Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte in Genf  
(Empfehlungen 24 und 25 des WSK-Ausschusses)

Die Arbeitsgruppe 5 für Aussenpolitik und WSKR behandelte die mögliche Umsetzung der Empfehlungen des WSK-Ausschusses, die Berücksichtigung der WSKR bei der Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen sowie die Aufstockung der öffentlichen Entwicklungshilfe.

### I. Öffentliche Entwicklungshilfe

Die Arbeitsgruppe behandelte zuerst die Empfehlung 25 des WSK-Ausschusses, die der Schweiz zur Aufstockung der öffentlichen Entwicklungshilfe rät. Die Empfehlung des Ausschusses erhält folgende Fassung:

#### Empfehlung 25

**Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Höhe seiner öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) von gegenwärtig 0,47% des BIP zu steigern und so schnell wie möglich den internationalen Standard von 0,7% zu erreichen.**

Die Schweiz hat sich, wie andere Industrieländer, seit 1970 mehrmals verpflichtet, die öffentliche Entwicklungshilfe auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Die Europäische Union hat dieses Ziel bis 2015 für alle Mitgliedstaaten vorgegeben. Mehrere Länder haben diesen Wert bereits erreicht.

In der Schweiz lancierten am 7. Juli 2007 (07.07.07) 70 NGOs eine Kampagne mit dem Ziel, Druck auf die Bundesbehörden auszuüben, damit das Ziel von 0,7% erreicht werden kann. Innerhalb eines Jahres haben mehr als 200'000 Personen die Petition „0,7% - Gemeinsam gegen Armut“ unterzeichnet. Im Februar 2011 hat das Parlament nach jahrelangen Verhandlungen mit dem Bundesrat einer Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,5% des BNE bis 2015 zugestimmt.

**Für die Mitglieder der Arbeitsgruppe stellt das neue Ziel von 0,5% bis 2015 einen wichtigen Fortschritt dar, der vor einigen Jahren noch unvorstellbar war. Dies ist als Schritt in die richtige Richtung zu betrachten. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe erachten die Empfehlung des WSK-Ausschusses, die Hilfe auf 0,7% aufzustocken, zurzeit als unrealisierbar. Dieser Punkt ist momentan nicht in der politischen Agenda enthalten, was sich höchstwahrscheinlich auch bis 2015 nicht ändern dürfte. Dann muss die Schweiz dem WSK-Ausschuss den nächsten Bericht vorlegen.**

### II. Handels- und Investitionsabkommen

Danach hat die Arbeitsgruppe die Empfehlung 24 des WSK-Ausschusses behandelt. Diese empfiehlt der Schweiz, bei der Verhandlung von Handels- und Investitionsabkommen ihre Verpflichtungen aus dem Sozialpakt wahrzunehmen. Die Empfehlung des Ausschusses erhält folgende Fassung:

#### Empfehlung 24

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Verpflichtungen aus dem Pakt zu erfüllen und die Verpflichtungen seiner Partner zu berücksichtigen, wenn er mit ihnen Handels- und Investitionsabkommen verhandelt und abschliesst. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat diesbezüglich auf seine 1999 anlässlich der dritten WTO-**



**Ministerkonferenz verabschiedete Erklärung aufmerksam. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, eine Folgenabschätzung (impact assessment) vorzunehmen, um die möglichen Folgen seiner Aussenhandelspolitik und -abkommen für den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Bevölkerungen der Partnerstaaten zu ermitteln. So kann sich zum Beispiel das Bestehen des Vertragsstaates auf einen über die in der WTO vereinbarten Standards hinausgehenden, strikten Schutz der geistigen Eigentumsrechte nachteilig auf den Zugang zu Arzneimitteln auswirken und dadurch das Recht auf Gesundheit kompromittieren. Zusätzlich ist der Ausschuss der Ansicht, dass die sogenannten "TRIPS-plus"-Bestimmungen betreffend den Beitritt zum Übereinkommen des Internationalen Verbands zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) die Herstellungskosten von Nahrungsmitteln verteuern und dadurch die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ernsthaft beeinträchtigen.**

### *Handel und Menschenrechte*

Die Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft und der Beitrag zur Achtung der Menschenrechte sind zwei in der Verfassung verankerte Ziele der Schweizer Aussenpolitik (Artikel 54 und 101 Bundesverfassung). Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren sich einig, dass eine Kohärenz zwischen den beiden Zielen gewährleistet werden muss, insbesondere durch die Berücksichtigung der Menschenrechte in den Handelsabkommen mit anderen Staaten. Es wurde betont, dass die Förderung der Nachhaltigkeit – ebenfalls ein in der Verfassung verankertes Ziel (Artikel 73 Bundesverfassung) – ein Mittel ist, um Handel und Menschenrechte miteinander zu vereinbaren. Gewisse Teilnehmer haben auf die Grenzen dieses Ansatzes hingewiesen. Eine nachhaltige Entwicklung führe zwar zur Förderung einer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung, bedeute jedoch nicht explizit die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Es wurde ebenfalls erwähnt, dass die Berücksichtigung der Menschenrechte, auch bei den Freihandelsabkommen, im Interesse der Schweiz ist.

### *Freihandelsabkommen*

Die Schweiz konnte ihre Handelsbeziehungen mit dem Beitritt zur WTO, dem Abschluss von bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union und dem Abschluss von Freihandelsabkommen mit Nicht-EU-Staaten ausbauen.

Da die Verhandlungen der WTO – Doha-Runde – momentan blockiert sind, fokussiert sich die Schweiz seit mehreren Jahren auf die Ausarbeitung von Freihandelsabkommen, die sie allein oder über die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) mit Partnerstaaten abschliesst. Bis heute hat die Schweiz 25 Freihandelsabkommen mit 34 Partnern ausserhalb der EU abgeschlossen. Aktuell führt sie Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Russland-Weissrussland-Kasachstan, Bosnien-Herzegowina, Algerien, Thailand, Indonesien und Indien (über die EFTA) und mit China (alleine).

Bei der Aushandlung dieser Freihandelsabkommen legt die Schweiz das Hauptaugenmerk auf den verstärkten Schutz der Rechte an Geistigem Eigentum (wobei sie manchmal weiter geht als die Vorgaben der WTO), um die Schweizer Unternehmen in den Partnerländern (zum Beispiel Pharma- oder Saatgutunternehmen) aktiv zu schützen.

### *Verpflichtungen der Schweiz und der Partnerstaaten bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*

1992 ist die Schweiz dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) beigetreten. Dadurch verpflichtet sie sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit Massnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen (Artikel 2.1 Sozialpakt). 159 weitere Staaten haben den Sozialpakt ebenfalls akzeptiert und sind die gleichen Verpflichtungen eingegangen.

Es wurde betont, dass die Schweiz bei der Ausarbeitung der Freihandelsabkommen mit Russland, Weissrussland, Kasachstan, Bosnien-Herzegowina, Algerien, Thailand, Indonesien und China (alles Mitglieder des Sozialpakts) verpflichtet ist, sicher zu stellen, dass die Abkommen die Umsetzung der im Sozialpakt verankerten Rechte, darunter das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Nahrung, erleichtern. Gleiches gilt für die Partnerländer.



2011 hat Professor Olivier de Schutter, UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, ein Grundsatzprojekt präsentiert, das die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Sozialpakts bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen definiert. Seiner Ansicht nach müssen sich die Staaten versichern, dass die Freihandelsabkommen nicht zu einer Verletzung der Pflicht führen, die WSKR zu *respektieren* (zum Beispiel weil sie die Rechte für geistiges Eigentum stärken, was den Zugang zu einem unentbehrlichen Medikament erschwert), die WSKR zu *schützen* (zum Beispiel weil sie den Unternehmen zum Schaden der Bevölkerung gewisse Vorteile gewähren), und die WSKR *umzusetzen* (zum Beispiel, weil sie eine Umverteilungspolitik bei Steuern oder Grundstücken verhindern). Um sicherzustellen, dass die Freihandelsabkommen positive Auswirkungen auf die Umsetzung der WSKR haben, empfiehlt Olivier de Schutter den Staaten die Durchführung von Folgenabschätzungen für die Menschenrechte (siehe unten).

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben über den rechtlichen Stellenwert des Sozialpakts debattiert und sind zum Schluss gekommen, dass die Schweiz den vom Sozialpakt vorgesehenen Verpflichtungen nachkommen muss. Sie haben ebenfalls hervorgehoben, dass das Recht auf Nahrung sowie das Recht auf Gesundheit Menschenrechte sind, was von niemandem in Frage gestellt wurde.

#### *Berücksichtigung der Verpflichtungen bezüglich der Menschenrechte bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen*

Die Arbeitsgruppe diskutierte verschiedene Möglichkeiten, wie die Menschenrechte bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen berücksichtigt werden können. Die erste Möglichkeit besteht darin, die Verpflichtungen bezüglich der Menschenrechte in die Präambel der Freihandelsabkommen aufzunehmen. Die zweite Möglichkeit sieht die Aufnahme einer Kohärenz-Klausel (oder Nicht-Hierarchie-Klausel) in die Freihandelsabkommen vor. Die dritte Möglichkeit ist die Einführung einer „Guillotinen“-Klausel, die im Falle einer schwerwiegenden Verletzung der Menschenrechte eine Aussetzung des Vertrags vorsieht.

**Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren sich einig über die Wichtigkeit, die Verpflichtungen bezüglich der Menschenrechte auch in der Präambel der Freihandelsabkommen aufzuführen, wie dies bereits der Fall ist. Sie waren sich ebenfalls einig, dass eine Kohärenz- (oder Nicht-Hierarchie-)Klausel in die Freihandelsabkommen aufzunehmen ist, um sicherzustellen, dass die Freihandelsabkommen die Pflichten bezüglich der Menschenrechte nicht in Frage stellen. Die meisten von der Schweiz ausgehandelten Abkommen enthalten eine solche Klausel.**

Danach behandelte die Arbeitsgruppe die Notwendigkeit einer nicht abschliessenden Aufzählung von Menschenrechtsschutzabkommen – Zum Beispiel den Sozialpakt und ILO-Kernarbeitsnormen – in der Kohärenz-Klausel (oder Nicht-Hierarchie-Klausel), denen die Staaten unterstellt sind, die ein Freihandelsabkommen unterzeichnen. Diesbezüglich konnte jedoch keine Einigung erzielt werden.

Einig wurde sich die Arbeitsgruppe ebenfalls nicht, was die Aufnahme einer Guillotinen-Klausel in die Freihandelsabkommen betrifft. Es wurde betont, dass eine solche Klausel von der Europäischen Union angewendet wird. Deren Wirksamkeit für den Schutz der Menschenrechte konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, da sie nie angewandt wurde.

Schliesslich wurde auch über die Aufnahme eines Kapitels „Handel und Nachhaltigkeit“ in die Freihandelsabkommen debattiert, wie dies innerhalb der EFTA gefördert wird. Bestimmte Mitglieder haben anerkannt, dass dies ein wichtiger Fortschritt sein könnte, dass es sich dabei jedoch um keinen expliziten Schutz der Menschenrechte in den Freihandelsabkommen handle. Es wurde ebenfalls betont, dass die Aufnahme eines Kapitels „Handel und Nachhaltigkeit“ an den grossen Vorbehalten der Partnerländer scheitern könnte.

#### *Folgenabschätzungen für die Menschenrechte*

Danach wurde über den rechtlichen Stellenwert der Empfehlung des Ausschusses diskutiert, dass die Schweiz eine Folgenabschätzung vornehmen soll. Es wurde betont, dass die Empfehlung an sich – im Gegensatz zu den Verpflichtungen im Rahmen des Sozialpakts – nicht rechtsverbindlich ist. Wenn die Schweiz entscheidet, die Empfehlung des WSK-Ausschusses nicht zu befolgen und im Rahmen der Freihandelsabkommen keine Folgenabschätzung durchzuführen, muss sie beweisen, dass dies nicht notwendig ist, um zu garantieren, dass die Freihandelsabkommen die WSKR nicht verletzen.

Die Befürworter der Folgenabschätzungen heben zwei Ziele hervor: die Prävention der Verletzung der Menschenrechte durch den Abschluss von Freihandelsabkommen sowie die Verbesserung der positiven Auswirkungen dieser Abkommen auf die Umsetzung der Menschenrechte. In seinem Grundsatzprojekt hat Olivier de Schutter darauf hingewiesen, dass die Folgenabschätzungen vor (*ex ante*) oder nach (*ex post*) dem Abschluss der Freihandelsabkommen durchgeführt werden können. In beiden Fällen müssten aber die Freihandelsabkommen geändert werden können, damit diese die Menschenrechte berücksichtigen. Es wurde ebenfalls betont, dass bezüglich der Schlussfolgerungen aus den Folgenabschätzungen eine transparente Diskussion mit den verschiedenen Departementen des Bundes und dem Parlament zu führen ist.

Bestimmte Mitglieder der Arbeitsgruppe sind der Ansicht, dass die Folgenabschätzungen unumgänglich werden und man mit deren Durchführung beginnen sollte, um nicht sehr schnell von anderen Ländern überholt zu werden. Andere Mitglieder weisen darauf hin, dass die Machbarkeit von Folgeabschätzungen nicht nachgewiesen sei. Der Ansatz für die Durchführung sei nicht klar und die notwendigen Informationen seien lückenhaft. Darauf wurde erwidert, dass man bei der Informationsbeschaffung proaktiv sein könne – wie dies die Schweiz beispielsweise beim Export von Kriegsmaterial sei –, dass in einem 2010 in Genf organisierten Seminar Beispiele guter Praxis identifiziert wurden und dass Simon Walker in seiner Dissertation (*The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements*, Intersentia, 2009) einen klaren Ansatz beschreibt.

Einige Mitglieder wiesen darauf hin, dass Folgenabschätzungen in der Schweiz für bestimmte Rechte, wie das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Nahrung, nützlich wären. Eine allfällige negative Auswirkung des Schutzes der geistigen Eigentumsrechte auf das Recht auf Gesundheit wurde nicht diskutiert. Eine allfällige negative Auswirkung der geistigen Eigentumsrechte, die durch das Übereinkommen des internationalen Verbands zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) geschützt werden, wurde innerhalb der Arbeitsgruppe lebhaft diskutiert. Einige Mitglieder erwähnten die Studien der UPOV, während andere auf die Studien des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung hinwiesen. Die Empfehlung des WSK-Ausschusses bezüglich des UPOV-Übereinkommens erachten bestimmte Mitglieder als unbegründet.

**Abschliessend haben bestimmte Mitglieder der Arbeitsgruppe betont, dass es kein fertiges Rezept für die Durchführung von Folgenabschätzungen gibt und dass die Schweiz mit kleinen Schritten vorangehen kann. Es wurde vorgeschlagen, eine sehr beschränkte Folgenabschätzung durchzuführen, die sich beispielsweise auf ein seit mehreren Jahren gültiges Freihandelsabkommen (*ex post*) und nur auf ein einziges Recht bezieht.**

### III. Schlussfolgerungen

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe kamen zum Schluss, dass bei den beiden behandelten Themen in den letzten Jahren grosse Fortschritte erzielt werden konnten. Vor einigen Jahren war das Ziel, 0,5% des Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungshilfe aufzuwenden, undenkbar. Dennoch müssen weitere Fortschritte erzielt werden und es scheint unrealistisch, dass die öffentliche Entwicklungshilfe bis 2015 auf 0,7% angehoben wird. Zudem respektiert die Schweiz in ihren Freihandelsabkommen die Sozialnormen und den Umweltschutz und allgemein auch die Menschenrechte. Die Befürworter von Folgenabschätzungen für die Menschenrechte schlugen die Durchführung einer Folgenabschätzung vor. Diese soll sich auf ein Freizügigkeitsabkommen und auf ein Recht beschränken, um zu bestimmen, ob sie realisierbar ist und ob die benötigten Informationen verfügbar sind.

# Beilagen

## 1. Teilnehmerliste

1. Agazzi, Isolda, Alliance Sud
2. Akkaya, Gülcan, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)
3. Amarelle, Cesla, Universität Neuenburg
4. Angst, Doris, EKR
5. Belser, Eva Maria, Institut für Föderalismus, Universität Freiburg
6. Beuchat, Stéphane, Avenir Social / Kampagne für die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die Schweiz
7. Bordeaux, Alban, ATD Vierte Welt
8. Bouchard, Johanne, interdisziplinäre Institut für Ethik und Menschenrechte (IIEDH), Universität Freiburg
9. Bovard, Alain, Amnesty international, Abteilung Schweiz
10. Braunschweig, Thomas, Erklärung von Bern
11. Brina, Aldo, Centre social protestant, Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers
12. Brogniart, Margot, Coalition suisse romande sur les DESC
13. Chambove, Didier, Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO
14. D'Amato, Gianni, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Universität Neuenburg
15. Durrer, Sylvie, Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EGB)
16. Ehrich, Cordiela, Bundesamt für Justiz, (BJ)
17. Elmiger, Jean-Jacques, SECO
18. Erard, Natalie, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
19. Fontana, Barbara, EDA
20. Gäumann, Renata, Asylkoordinatorin (Kanton Basel Stadt)
21. Golay, Christophe, Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte, Genf (ADH-Genève)
22. Hanselmann, Margrith, Generalsekretärin Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)<sup>23</sup>. Honegger, Manuela, Universität Lausanne
24. Hügli, Daniel, UNIA
25. Jakob, Manuel, EDA
26. Kälin, Walter, Universität Bern, Direktor des Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
27. Kemileva, Kamelia, ADH- Genève
28. Kiss, Eva, Centre de Contact Suisses-Immigrés
29. Kleber, Eleonor, Universität Freiburg
30. Kradolfer, Matthias, Universität Zürich
31. Künzli, Jörg, Institut für öffentliches Recht, Universität Bern
32. Langenberger, Muriel, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
33. Ledergerber, Dominik, SECO
34. Malek, Monica, Bundesamt für Migration (BFM)
35. Marugg, Michael, Netzwerk Kinderrechte Schweiz

36. Mascetta, Claudina, BSV
37. Mesaric, Boris, Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), Bundesamt für Polizei (fedpol)
38. Meyer-Bisch, Patrice, IIEDH, Universität Freiburg
39. Michelet, Martin, EDA
40. Moore, Sascha, Groupe sida Genève
41. Özden, Melik, Centre Europe – Tiers Monde
42. Schmid, Evelyne, Amnesty International, Abteilung Schweiz
43. Sob, Isabelle, EGB
44. Tobler, Rüdi, Schweizerischer Friedensrat / Humanrights.ch
45. Wyss, Simone, EDA

## 2. Präsentation des WSKR Ausschusses von Humanrights.ch

Die Überwachung des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Pakt I) ist durch Art. 16 Pakt I dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) übertragen, welcher diese Aufgabe, nachdem der Pakt 1976 in Kraft getreten war, vorerst durch die Schaffung einer Arbeitsgruppe wahrnahm. Nach Kritik an der Kompetenz und Unabhängigkeit dieser Arbeitsgruppe wurde im Jahr 1985 der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialausschuss; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) eingerichtet, welcher den anderen Vertragsüberwachungsorganen nachgebildet ist. Der Sozialausschuss untersteht, im Gegensatz zu den anderen Vertragsausschüssen, allerdings immer noch dem Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC. Bis heute haben 160 Staaten den Pakt I ratifiziert.

Der Ausschuss besteht aus 18 unabhängigen Experten und Expertinnen. Bis jetzt hatten zwei Schweizer bzw. Schweizerinnen Einsitz im Ausschuss: *Giorgio Malinverni* (2000 – 2006) und *Barbara Wilson* (2007 – 2008).

### Sessionen

Der Sozialausschuss trifft sich zwei Mal im Jahr für jeweils drei Wochen in Genf. Seine Aufgabe besteht im Wesentlichen in der Prüfung der von den Staaten periodisch zu erarbeitenden Staatenberichte (der Erstbericht wird 2 Jahre nach Inkrafttreten fällig, weitere Berichte in der Regel alle fünf Jahre).

Sobald das Fakultativprotokoll vom 10. Dezember 2008, das zur Durchsetzung der im Pakt I festgelegten Rechte ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, in Kraft tritt, wird sich der Ausschuss zusätzlich mit Beschwerden beziehungsweise Mitteilungen betreffend konkreten Menschenrechtsverletzungen im Einzelfall beschäftigen. Das Fakultativprotokoll wurde bis jetzt von 10 Staaten ratifiziert, 42 Länder haben es unterzeichnet (Stand: 26. Februar 2013). Das Datum des Inkrafttretens ist der 5. Mai 2013 (drei Monate nach der 10. Ratifikation)...

### General Comments

Aufgrund der Staatenberichte erarbeitet der Ausschuss «Allgemeine Bemerkungen» (General Comments), welche Inhalt und Auslegung der Paktrechte präzisieren. Bis heute hat der Ausschuss 21 solcher General Comments veröffentlicht, *unter anderem* etwa zu folgenden Themen bzw. Bestimmungen:

- zur Frage nach der rechtlichen Natur der im Pakt enthaltenen Verpflichtungen (Nr. 3/1990)
- zu Art. 2 Abs. 1 Pakt I und zu dessen innerstaatlichen Umsetzung (Nr. 9/1998),
- Recht auf Wohnung (Nr. 4/1991 und 7/1997 zu Art. 11 Abs. 1 Pakt I),
- zur Situation von Behinderten (Nr. 5/1994)
- zur Situation von älteren Menschen (Nr. 6/1995)
- zum Recht auf Bildung (Nr. 11/1999 zu Art. 14 Pakt I und Nr. 13/1999 zu Art. 13 Pakt I),
- zum Recht auf Nahrung (Nr. 12/1999 zu Art. 11 Pakt I);
- zum Recht auf ein Höchstmass an Gesundheit (Nr. 14/2000)
- zum Recht auf Wasser (Nr. 15/2002)
- zur Gleichstellung von Frau und Mann in Art. 3 Pakt I (Nr. 16/2005)
- zum Recht auf Arbeit (Nr. 18/2005 zu Art. 6 Pakt I)
- zum Recht auf soziale Sicherheit (Nr. 19/2008 zu Art. 9 Pakt I)
- zum Diskriminierungsverbot in Art. 2 Abs. 2 Pakt I (Nr. 20/2009)
- zum Recht jeder Person auf Teilnahme am kulturellen Leben (Nr. 21/2009 zu Art. 15 Abs. 1, Bst. a Pakt I)

## Links / Dokumentation

- Informationen zum Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte CESCR auf der Website des Hochkommissariats für Menschenrechte (in Englisch) [www.ohchr.org](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm) (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>)
  - Aktuelle Zusammensetzung des Sozialausschusses CESCR: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/members.htm>
  - Liste aller „Allgemeinen Kommentare“: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>
  - Dokumentation einiger ausgewählten General Comments: [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch) (→ Menschenrechtsinstrumente → UNO: Menschenrechts-Organe → Ausschuss für Sozialrechte → General Comments des CESCR)
- [Humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)

### 3. Abschliessende Bemerkungen des WSKR Ausschusses an die Schweiz – November 2010

*Inoffizielle Übersetzung – massgebend sind ausschliesslich die französische und englische Fassung*

Vereinte Nationen”  
**Wirtschafts- und Sozialrat**

E/C.12/CHE/CO/2-3  
Distr.: Allgemein  
19. November 2010  
Nicht redigierte vorabversion  
Original: Englisch

**Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle  
Rechte Fünfundvierzigste Tagung**  
1.-19. November 2010 in Genf

**Prüfung der von den Vertragsstaaten gemäss  
Artikel 16 und 17 des Pakts vorgelegten Berichte**

**Abschliessende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche,  
soziale und kulturelle Rechte**

#### **Schweiz**

1. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat den zweiten und dritten periodischen Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (E/C.12/CHE/2-3) an seiner 37., 38. und 39. Sitzung am 4. und 8. November 2010 (E/C.12/2010/SR. 37, 38 und 39) geprüft und an seiner 55. Sitzung am 19. November 2010 die folgenden abschliessenden Bemerkungen verabschiedet.

#### **A. Einführung**

2. Der Ausschuss begrüsst die Vorlage des zweiten und dritten periodischen Berichts der Schweiz sowie die schriftlichen Antworten auf seine Fragenliste (E/C.12/CHE/Q/2-3/Add.1), die umfassend und detailliert über die Situation im Vertragsstaat informieren. Des Weiteren begrüsst der Ausschuss die Gelegenheit, in einen offenen und konstruktiven Dialog mit dem Vertragsstaat einzutreten, an dem eine Reihe von Vertretern verschiedener staatlicher Departemente und Institutionen teilnahmen.

#### **B. Positive Aspekte**

3. Der Ausschuss begrüsst die Ratifizierung der folgenden Urkunden durch den Vertragsstaat:

- (a) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, ratifiziert am 26. Juni 2002;
- (b) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kindesprostitution und die Kinderpornografie, ratifiziert am 19. September 2006;
- (c) Protokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, ratifiziert am 29. September 2008;
- (d) Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, ratifiziert am 27. Oktober 2006;
- (e) Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, ratifiziert am 27. Oktober 2006;
- (f) Übereinkommen Nr. 98 der IAO über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen, ratifiziert am 17. August 1999;
- (g) Übereinkommen Nr. 144 der IAO über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, ratifiziert am 28. Juni 2000 sowie
- (h) Übereinkommen Nr. 182 der IAO über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, ratifiziert am 28. Juni 2000.

4. Der Ausschuss begrüsst die Verabschiedung legislativer sowie anderer Massnahmen durch den Vertragsstaat, die einen Beitrag zur Umsetzung der im Pakt verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geleistet haben, darunter folgende Gesetze:

- (a) Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG), in Kraft getreten im Jahr 2004;
- (b) Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), in Kraft getreten am 1. Januar 2003;
- (c) Bundesgesetz über die Familienzulagen, das eine Reihe von Bestimmungen landesweit vereinheitlicht.

### C. Hauptvorbehalte und Empfehlungen

5. Der Ausschuss bedauert die anhaltende Haltung des Vertragsstaates, gemäss derer die meisten Bestimmungen des Pakts lediglich programmatische Vorgaben und soziale Ziele und keine rechtlich verbindlichen Bestimmungen darstellen. Dadurch kann die innerstaatliche Gesetzgebung des Vertragsstaates einigen dieser Bestimmungen keine Wirkung verleihen, und man kann sich vor innerstaatlichen Gerichten des Vertragsstaates nicht direkt auf sie berufen.

**Der Ausschuss wiederholt, dass die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Pakts gemäss Art. 28 bei der Bundesregierung des Vertragsstaates liegt. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat daher, Massnahmen zu treffen, um eine umfassende Gesetzgebung zu beschliessen, die allen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auf Ebene des Bundes und der Kantone einheitlich Geltung verschafft. Ferner empfiehlt der Ausschuss, einen wirksamen Mechanismus zu etablieren, um die Kompatibilität des Landesrechts mit dem Pakt sicherzustellen und bei Verstössen gegen die im Pakt verankerten Rechte wirksame Rechtsmittel vorzusehen. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen weiterzuführen, um auf dem gesamten Staatsgebiet eine einheitliche Inanspruchnahme der im Pakt verankerten Rechte sicherzustellen. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf den allgemeinen Kommentar Nr. 3 aus dem Jahr 1990 über die Natur der Verpflichtungen der Vertragsparteien aufmerksam sowie auf den allgemeinen Kommentar Nr. 9 aus dem Jahr 1998 über die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts.**

6. Der Ausschuss ist besorgt über die Tatsache, dass der Vertragsstaat noch keine nationale Menschenrechtsinstitution geschaffen hat, die mit den Pariser Grundsätzen in Übereinstimmung steht (Resolution 48/134 der Generalversammlung von 1991).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, in Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution mit einem breiten Mandat auf dem Gebiet der Menschenrechte zu erwägen, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einschliesst, und sie mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten. Zwar erkennt der Ausschuss an, dass der Beschluss des Vertragsstaates zur Durchführung eines Pilotprojekts zur Schaffung eines "spezialisierten Zentrums für Menschenrechte" in Universitäten während fünf Jahren einen wesentlichen ersten Schritt darstellen könnte, er ruft dem Vertragsstaat jedoch in Erinnerung, dass dies kein akzeptabler Ersatz für eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution ist, die in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht.**

7. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass trotz des Diskriminierungsverbots in Art. 8 der Verfassung und der Nicht-Diskriminierungsbestimmungen in der Gesetzgebung des Vertragsstaates weiterhin Einzelpersonen und Gruppen wie Migranten, Sans-Papiers und Personen mit Behinderungen bei der Ausübung der im Pakt verankerten Rechte diskriminiert werden. Der Ausschuss stellt fest, dass lediglich einige Kantone Antidiskriminierungsgesetze erlassen haben und ist besorgt über das Fehlen einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung zur Verhütung und Bekämpfung der Diskriminierung aus allen unerlaubten Gründen (Art. 2).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seinen Gesetzen zum Verbot der Diskriminierung wirksam Geltung zu verschaffen. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die Verabschiedung einer umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetzgebung zu erwägen, die im gesamten Staatsgebiet einheitlich vollstreckt wird. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat diesbezüglich auf seinen allgemeinen Kommentar Nr. 20 aus dem Jahr 2008 zum Gebot der**



### **Nichtdiskriminierung in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aufmerksam.**

8. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass Frauen, trotz der vom Vertragsstaat unternommenen Anstrengungen, wie dem ausdrücklichen Verbot von Lohndiskriminierung durch die Verfassung und das Gleichstellungsgesetz, weiterhin benachteiligt sind. Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen haben sich in jüngerer Zeit wieder vergrössert. Teilzeitarbeit ist bei Frauen weiter verbreitet als bei Männern, und Frauen sind unverhältnismässig stark im Niedriglohnsektor vertreten (68.8%). Ausserdem verdienen Frauen in höheren Positionen 30% weniger als ihre männlichen Kollegen. Des Weiteren stellt der Ausschuss mit Besorgnis fest, dass nach Angaben der Webseite des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG) nur wenig Frauen führende Positionen inne haben: nur drei Prozent der Unternehmenstopkader und vier Prozent der Verwaltungsrätinnen und -räte sind Frauen (Art. 3).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, dass er freiwillige Massnahmen zur Reduzierung der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor intensiviert und den Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" konsequent umsetzt. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, dass er das Gleichstellungsgesetz durch vielfältigere und kreativere Initiativen sowie durch proaktive Strategien weiter fördert, einschliesslich durch die Einführung von Quoten und breit angelegte Medienkampagnen, sofern erforderlich unter Verwendung bezahlter Werbung, und dass er Auszeichnungen zur Anerkennung besonderer Leistungen verleiht, welche die Beiträge von Frauen zur Gesellschaft und Wirtschaft hervorheben.**

9. Der Ausschuss ist besorgt über die hohen Arbeitslosenraten unter bestimmten Gruppen wie Migranten, Frauen und jungen Menschen insbesondere ausländischer Herkunft im Vergleich zu etablierten Bevölkerungsgruppen im Vertragsstaat und dass die Massnahmen zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit unter diesen Gruppen anscheinend inadäquat waren (Art. 6).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Arbeitslosigkeit anfälliger Bevölkerungsgruppen zu bekämpfen, ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern und den Ausbau der beruflichen Ausbildung und Lehre für junge Menschen ausländischer Herkunft fortzusetzen.**

10. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass zwar das Streikrecht gesetzlich garantiert, im Vertragsstaat aber durch die Auslegung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eingeschränkt wird. So wurden Gewerkschafter aufgrund der Auslegung des Begriffs der Verhältnismässigkeit durch das Gericht wegen ihrer Beteiligung an einem Streik oder einer Gewerkschaftskampagne strafrechtlich verurteilt (Art. 8)

**Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, eine umfassende Überprüfung des Streikrechts in der Praxis durchzuführen. Des Weiteren fordert er den Vertragsstaat auf, zu überprüfen, ob seine Auslegung des Begriffs der Verhältnismässigkeit mit internationalen Normen im Einklang steht. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht über diese Frage detailliert Auskunft zu geben.**

11. Der Ausschuss ist besorgt, dass Gewerkschafter, die aufgrund von Gewerkschaftstätigkeit entlassen wurden, gemäss Obligationenrecht nicht wieder eingestellt werden können und mit lediglich bis zu sechs Monatsgehältern entschädigt werden (Art. 8).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine Abänderung seiner Gesetzgebung zu erwägen, um die Wiedereinstellung der wegen Gewerkschaftstätigkeit willkürlich entlassenen Gewerkschafter zu ermöglichen. Der Ausschuss hat die Erklärung der Delegation des Vertragsstaats zur Kenntnis genommen, dass ein Vorschlag zur Abänderung des Obligationenrechts, um eine Entschädigung von bis zu 12 Monatsgehältern zu gewähren, Gegenstand einer öffentlichen Anhörung ist.**

12. Der Ausschuss ist besorgt über Berichte, nach denen Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt in einigen Kantonen von der Sozialhilfe ausgeschlossen und statt dessen auf Nothilfe angewiesen sind (Art. 9).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, jeder auf seinem Staatsgebiet lebenden Person als letztes Netz der sozialen Sicherheit Sozialhilfe anstelle von Nothilfe zu gewähren. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, einheitliche Standards für den Zugang zu und den Anspruch auf Sozialhilfe festzulegen.**

13. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Gewalt gegen Frauen, einschliesslich der ehelichen Gewalt, anhält und dass eine spezifische Gesetzgebung zur Bewältigung dieses Phänomens fehlt (Art.10).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt des Problems der Gewalt gegen Frauen anzunehmen, indem er eheliche Gewalt unter Strafe stellt und spezifische Gesetze gegen häusliche Gewalt sowie alle Formen von Gewalt gegen Frauen erlässt und indem er sicherstellt, dass die Opfer Zugang zu unmittelbaren Schutz- und Rechtsmitteln haben. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, jene, die für solche Taten verantwortlich sind, strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen.**

14. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass es im Vertragsstaat einen Informationsmangel über das Ausmass sexuellen Missbrauchs und sexueller Ausbeutung von Kindern besonders aus anfälligen Gruppen gibt (Art.10).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine umfassende Bewertung des Ausmasses sexuellen Missbrauchs von Kindern durchzuführen, um die Notwendigkeit zusätzlicher gesetzgeberischer oder administrativer Massnahmen zur Lösung dieses Problems zu überprüfen.**

15. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Vorgaben von Artikel 50 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer die Wirkung hat, Migrantinnen, die Opfer ehelicher Gewalt sind, aus Angst, ihre Aufenthaltsbewilligung zu verlieren, davon abzuhalten, gewalttätige Ehen zu verlassen und Hilfe zu suchen. Insbesondere das Erfordernis, einen Beweis über die Schwierigkeit der Wiedereingliederung im Herkunftsland erbringen zu müssen, verbunden mit der strikten Bedingung, mindestens drei Jahre entweder mit einem Schweizer Staatsangehörigen oder einem Ausländer verheiratet gewesen zu sein, ist für Migrantinnen, die Opfer ehelicher Gewalt sind und weniger als drei Jahre mit einem Schweizerbürger oder einem Ausländer verheiratet waren, problematisch (Art. 10).

**Der Ausschuss drängt den Vertragsstaat zu erwägen, Artikel 50 des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer so abzuändern, dass seine praktische Wirkung beseitigt wird, welche Migrantinnen, die Opfer ehelicher Gewalt sind, keine andere Möglichkeit lässt, als in der Ehe zu verbleiben, wenn sie ihre Aufenthaltsbewilligung behalten möchten.**

16. Der Ausschuss ist besorgt, dass es im Vertragsstaat weiter Zwangsehen gibt, obwohl einige Massnahmen ergriffen wurden, um dieses Phänomen zu verhindern und zu bekämpfen. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt über den Mangel an offiziellen und umfassenden statistischen Angaben zu diesem Phänomen (Art.10).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Massnahmen zu verstärken, unter anderem durch die Verabschiedung von Gesetzen, um Zwangsehen zu verhindern und zu verbieten. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, gezielte Sensibilisierungskampagnen durchzuführen, um Zwangsehen zu verhindern. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten Bericht umfassende statistische Angaben über Zwangsehen vorzulegen, aufgeschlüsselt nach Herkunft, Geschlecht und Alter.**

17. Der Ausschuss wiederholt die in seinen vorherigen Abschlussbemerkungen zum Ausdruck gebrachte Besorgnis über das Fortbestehen von Armut im Vertragsstaat. Insbesondere ist der Ausschuss über das weiterbestehende Phänomen der "Working Poor" besorgt, die unter prekären Bedingungen zu Niedriglöhnen arbeiten, die es ihnen nicht ermöglichen, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen (Art. 11).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, im Rahmen seiner neuen nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung Massnahmen zu verstärken, die spezifisch auf benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen ausgerichtet sind, die weiter in Armut leben, einschliesslich der "Working Poor". Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine Erklärung über Armut und Menschenrechte aus dem Jahr 2001 aufmerksam und ermutigt ihn,**

die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vollumfänglich in die erwähnte nationale Strategie zu integrieren. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht vergleichende statistische Angaben für die vergangenen fünf Jahre zu liefern, die einen Vergleich auf Jahresbasis ermöglichen und nach Herkunft, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt sind und über in Armut lebende, benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen einschliesslich "Working Poor" informieren.

18. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis die Vernachlässigung fest, die manche Asylsuchende im Vertragsstaat erleiden, die sich Berichten gemäss während der Prüfung ihrer Ansprüche während unbestimmter Dauer in unterirdischen Atombunkern aufhalten müssen. Der Ausschuss ist besorgt über den Mangel an angemessenen Einrichtungen für Familien und/oder unbegleitete/getrennte Minderjährige, der zur Trennung von Familien führen kann und dazu, dass diese Minderjährigen den Schlafsaal mit erwachsenen Asylsuchenden teilen müssen (Art.11).

**Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte Informationen einschliesslich nach Herkunft, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte Angaben über die Lebensbedingungen von Asylsuchenden zu liefern, insbesondere von unbegleiteten oder von ihren Familien getrennten Minderjährigen. Des Weiteren fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, über die Massnahmen zu berichten, die er ergriffen hat, um die Asylsuchenden zu schützen und ihnen einen den Vorgaben des Pakts entsprechenden angemessenen Lebensstandard zur Verfügung zu stellen.**

19. Der Ausschuss ist besorgt über die insbesondere unter jungen Menschen hohe Suizidrate im Vertragsstaat, die zwischen drei und vier Suiziden pro Tag liegen soll. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt über Berichte, nach denen eine grosse Anzahl Suizide mit leicht zugänglichen Schusswaffen verübt wird (Art. 12).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, wirksame Massnahmen zur Bekämpfung von Suizid zu ergreifen, unter anderem durch die Verabschiedung und die Umsetzung eines nationalen Aktionsplans zur Suizidverhütung. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, systematische Erhebungen und wissenschaftliche Studien über die Ursachen von Suizid durchzuführen und Massnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu Schusswaffen einzuschränken, die im Zusammenhang mit dem Militärdienst zu Hause aufbewahrt werden.**

20. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis die Unzulänglichkeit des Sexualkundeunterrichts und der Massnahmen zur Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit im Vertragsstaat fest (Art. 12).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Programme zur Sexualerziehung und zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit zu verabschieden und unter anderem in den Lehrplänen der Schulen zu berücksichtigen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht Informationen über diesbezügliche Fortschritte vorzulegen.**

21. Der Ausschuss bedauert, dass der Menschenrechtserziehung im Vertragsstaat nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird (Art. 13).

**Der Ausschuss ruft dem Vertragsstaat in Erinnerung, dass die Menschenrechtserziehung und -ausbildung gemäss Artikel 13 des Pakts eine Pflicht des Staates ist. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat eindringlich auf, Menschenrechte durch Menschenrechtserziehung und -ausbildung in Schulen, Sensibilisierungs- und Informationskampagnen für die breite Öffentlichkeit und Aus- und Weiterbildungsprogramme für Richter, öffentliche Behörden und alle staatlichen Akteure zu fördern.**

22. Der Ausschuss ist besorgt über die Unzulänglichkeit der Vorschulbildungseinrichtungen für Kinder von drei bis sieben Jahren sowie über die ungenügende Anzahl Plätze in Betreuungseinrichtungen für Kinder von null bis drei Jahren in einigen Kantonen (Art. 13).

**Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Angleichung der Voraussetzungen für den Zugang zu Vorschulbildungs- und Betreuungseinrichtungen zu fördern, um sicherzustellen, dass alle auf dem Staatsgebiet des Vertragsstaates lebenden Kinder die gleichen Chancen im Hinblick auf Betreuung und Vorschulbildung geniessen.**

23. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass im Vertragsstaat eine kohärente und umfassende Politik bezüglich der Förderung und des Schutzes von Kultur und Lebensweise der Roma, Sinti und Jenischen fehlt. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt, dass die Zurverfügungstellung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende weiter ein ungelöstes Problem darstellt (Art. 15).

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Kultur und den Lebensstil der Roma, Sinti und Jenischen zu fördern und die Kantone zu ermutigen, eine angemessene Anzahl von Stand- und Durchgangsplätzen zu schaffen. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seinen allgemeine Kommentar Nr. 20 aus dem Jahr 2008 über Nichtdiskriminierung und den allgemeinen Kommentar Nr. 21 aus dem Jahr 2009 über das Recht zur Teilnahme am kulturellen Leben aufmerksam.**

24. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Verpflichtungen aus dem Pakt zu erfüllen und die Verpflichtungen seiner Partner zu berücksichtigen, wenn er mit ihnen Handels- und Investitionsabkommen verhandelt und abschliesst. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat diesbezüglich auf seine 1999 anlässlich der dritten WTO-Minsterkonferenz verabschiedete Erklärung aufmerksam. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, eine Folgenabschätzung (impact assessment) vorzunehmen, um die möglichen Folgen seiner Aussenhandelspolitik und -abkommen für den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Bevölkerungen der Partnerstaaten zu ermitteln. So kann sich zum Beispiel das Bestehen des Vertragsstaates auf einen über die in der WTO vereinbarten Standards hinausgehenden, strikten Schutz der geistigen Eigentumsrechte nachteilig auf den Zugang zu Arzneimitteln auswirken und dadurch das Recht auf Gesundheit kompromittieren. Zusätzlich ist der Ausschuss der Ansicht, dass die sogenannten "TRIPS-plus"-Bestimmungen betreffend den Beitritt zum Übereinkommen des Internationalen Verbands zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) die Herstellungskosten von Nahrungsmitteln verteuern und dadurch die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ernsthaft beeinträchtigen.

25. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Höhe seiner öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) von gegenwärtig 0.47% des BIP zu steigern und so schnell wie möglich den internationalen Standard von 0.7% zu erreichen.

26. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Massnahmen zu beschliessen, die sicherstellen, dass sich die Anwendung der vierten Revision der Arbeitslosenversicherung nicht negativ auf den Lebensstandard der Leistungsempfängerinnen und -empfänger auswirkt. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte, nach Herkunft, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte statistische Angaben über die Auswirkungen des Gesetzes zu liefern.

27. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte Angaben über die Arbeitsbedingungen von Gefangenen und über ihre Vergütung zur Verfügung zu stellen.

28. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um in seiner Gesetzgebung das Recht auf Eheschliessung jeder Person auf dem Staatsgebiet des Vertragsstaates zu garantieren.

29. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detailliert über die Situation von Sans-Papiers und anderen Personen zu informieren, die keinen regulären Aufenthaltsstatus im Vertragsstaat haben und unter prekären Bedingungen ohne Zugang zu den grundlegendsten Menschenrechten leben, insbesondere wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Des Weiteren fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, in seinem Bericht die Massnahmen aufzuführen, die er unternommen hat, um diese Personen davor zu schützen, dass sie Ausbeutung, Missbrauch oder Menschenhandel zum Opfer fallen.

30. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte Informationen darüber zu liefern, in welchem Masse die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) den internationalen Menschenrechtsnormen für Personen mit Behinderungen entspricht sowie über seine einheitliche Anwendung in allen Kantonen.

31. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Strategien zu verabschieden, um kulturelle Vielfalt zu schützen und die Beiträge der verschiedenen auf dem Staatsgebiet lebenden Gruppen zur aktuellen Kultur des Vertragsstaates anzuerkennen. Des Weiteren fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, gezielte Massnahmen zu ergreifen, um auf dem gesamten Staatsgebiet eine Kultur der Toleranz zu fördern, unter anderem, indem er die Medien dazu ermutigt, Materialien und Dokumente zu produzieren, welche das wachsende Problem der Intoleranz und des Fremdenhasses bekämpfen. Der Ausschuss würde es schätzen, im nächsten periodischen Bericht des Vertragsstaats detaillierte Informationen über die diesbezüglich erzielten Fortschritte zu erhalten.
32. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat zu erwägen, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren.
33. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die vorliegenden abschliessenden Bemerkungen auf allen Ebenen der Gesellschaft weit zu verbreiten, insbesondere bei Angestellten und Beamten des Staates und der Justiz und Organisationen der Zivilgesellschaft und sie soweit möglich zu übersetzen und bekannt zu machen und den Ausschuss im nächsten periodischen Bericht über die Massnahmen zu informieren, die zu ihrer Umsetzung ergriffen wurden. Des Weiteren ermutigt er den Vertragsstaat, vor der Vorlage des nächsten periodischen Berichts mit Nichtregierungsorganisationen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene in eine Diskussion einzutreten.
34. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, sein Kerndokument gemäss den Anforderungen des gemeinsamen Kerndokuments der harmonisierten Berichterstattungsrichtlinien zu aktualisieren.
35. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, den in Übereinstimmung mit den überarbeiteten und im Jahr 2008 verabschiedeten Berichterstattungsrichtlinien des Ausschusses (E/C.12/2008/2) erstellten vierten periodischen Bericht bis zum 30. Juni 2015 vorzulegen.



## 4. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

*Abgeschlossen in New York am 16. Dezember 1966*

*Von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991*

*Schweizerische Beitrittsurkunde hinterlegt am 18. Juni 1992*

*In Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992*

Die Vertragsstaaten dieses Paktes

in der Erwägung, dass nach den in der Charta der Vereinten Nationen verkündeten Grundsätzen die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Würde und der Gleichheit und Unveräusserlichkeit ihrer Rechte die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

in der Erkenntnis, dass sich diese Rechte aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten,

in der Erkenntnis, dass nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Ideal vom freien Menschen, der frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ebenso wie seine bürgerlichen und politischen Rechte geniessen kann,

in der Erwägung, dass die Charta der Vereinten Nationen die Staaten verpflichtet, die allgemeine und wirksame Achtung der Rechte und Freiheiten des Menschen zu fördern,

im Hinblick darauf, dass der einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat und gehalten ist, für die Förderung und Achtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte einzutreten – vereinbaren folgende Artikel:

### Teil I

#### Art. 1

(1) Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

(2) Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.

(3) Die Vertragsstaaten, einschliesslich der Staaten, die für die Verwaltung von Gebieten ohne Selbstregierung und von Treuhandgebieten verantwortlich sind, haben entsprechend der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten.

### Teil II

#### Art. 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

(2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.



(3) Entwicklungsländer können unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft entscheiden, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen.

#### **Art. 3**

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen.

#### **Art. 4**

Die Vertragsstaaten erkennen an, dass ein Staat die Ausübung der von ihm gemäss diesem Pakt gewährleisteten Rechte nur solchen Einschränkungen unterwerfen darf, die gesetzlich vorgesehen und mit der Natur dieser Rechte vereinbar sind und deren ausschliesslicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.

#### **Art. 5**

- (1) Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.
- (2) Die in einem Land durch Gesetz, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden grundlegenden Menschenrechte dürfen nicht unter dem Vorwand beschränkt oder ausser Kraft gesetzt werden, dass dieser Pakt derartige Rechte nicht oder nur in einem geringen Ausmass anerkenne.

### **Teil III**

#### **Art. 6**

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.
- (2) Die von einem Vertragsstaat zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmenden Schritte umfassen fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen.

#### **Art. 7**

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen an, durch die insbesondere gewährleistet wird

- a) ein Arbeitsentgelt, das allen Arbeitnehmern mindestens sichert
  - i) angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied; insbesondere wird gewährleistet, dass Frauen keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen als Männer haben und dass sie für gleiche Arbeit gleiches Entgelt erhalten,
  - ii) einen angemessenen Lebensunterhalt für sie und ihre Familien in Übereinstimmung mit diesem Pakt;
- b) sichere und gesunde Arbeitsbedingungen;
- c) gleiche Möglichkeiten für jedermann, in seiner beruflichen Tätigkeit entsprechend aufzusteigen, wobei keine anderen Gesichtspunkte als Beschäftigungsdauer und Befähigung ausschlaggebend sein dürfen;
- d) Arbeitspausen, Freizeit, eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmässiger bezahlter Urlaub sowie Vergütung gesetzlicher Feiertage.



**Art. 8**

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, folgende Rechte zu gewährleisten:

- a) das Recht eines jeden, zur Förderung und zum Schutz seiner wirtschaftlichen und sozialen Interessen Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl allein nach Massgabe ihrer Vorschriften beizutreten. Die Ausübung dieses Rechts darf nur solchen Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind;
- b) das Recht der Gewerkschaften, nationale Vereinigungen oder Verbände zu gründen, sowie deren Recht, internationale Gewerkschaftsorganisationen zu bilden oder solchen beizutreten;
- c) das Recht der Gewerkschaften, sich frei zu betätigen, wobei nur solche Einschränkungen zulässig sind, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind;
- d) das Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird.

(2) Dieser Artikel schliesst nicht aus, dass die Ausübung dieser Rechte durch Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung rechtlichen Einschränkungen unterworfen wird.

(3) Keine Bestimmung dieses Artikels ermächtigt die Vertragsstaaten des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation von 1948 über die Vereinigungs-freiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, gesetzgeberische Massnahmen zu treffen oder Gesetze so anzuwenden, dass die Garantien des oben genannten Übereinkommens beeinträchtigt werden.

**Art. 9**

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schliesst die Sozialversicherung ein.

**Art. 10**

Die Vertragsstaaten erkennen an,

- 1. dass die Familie als die natürliche Kernzelle der Gesellschaft grösstmöglichen Schutz und Beistand geniessen soll, insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung und solange sie für die Betreuung und Erziehung unterhaltsberechtigter Kinder verantwortlich ist. Eine Ehe darf nur im freien Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden;
- 2. dass Mütter während einer angemessenen Zeit vor und nach der Niederkunft besonderen Schutz geniessen sollen. Während dieser Zeit sollen berufstätige Mütter bezahlten Urlaub oder Urlaub mit angemessenen Leistungen aus der Sozialen Sicherheit erhalten;
- 3. dass Sondermassnahmen zum Schutz und Beistand für alle Kinder und Jugendlichen ohne Diskriminierung aufgrund der Abstammung oder aus sonstigen Gründen getroffen werden sollen. Kinder und Jugendliche sollen vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung geschützt werden. Ihre Beschäftigung mit Arbeiten, die ihrer Moral oder Gesundheit schaden, ihr Leben gefährden oder voraussichtlich ihre normale Entwicklung behindern, soll gesetzlich strafbar sein. Die Staaten sollen ferner Altersgrenzen festsetzen, unterhalb derer die entgeltliche Beschäftigung von Kindern gesetzlich verboten und strafbar ist.

**Art. 11**

(I) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.

(2) In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Massnahmen, einschliesslich besonderer Programme, durchführen

- a) zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse, durch Verbreitung der ernährungswissenschaftlichen Grundsätze sowie durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschliessung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen;
- b) zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.

#### **Art. 12**

- (I) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit an.
- (2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die erforderlichen Massnahmen
  - a) zur Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit sowie zur gesunden Entwicklung des Kindes;
  - b) zur Verbesserung aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene;
  - c) zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten;
  - d) zur Schaffung der Voraussetzungen, die für jedermann im Krankheitsfall den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen.

#### **Art. 13**

- (I) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss.
- (2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts
  - a) der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss;
  - b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschliesslich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen;
  - c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss;
  - d) eine grundlegende Bildung für Personen, die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben, so weit wie möglich zu fördern oder zu vertiefen ist;
  - e) die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben, ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten und die wirtschaftliche Lage der Lehrerschaft fortlaufend zu verbessern ist.
- (3) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten oder gebilligten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen, sowie die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.
- (4) Keine Bestimmung dieses Artikels darf dahin ausgelegt werden, dass sie die Freiheit natürlicher oder juristischer Personen beeinträchtigt, Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten, sofern die in Absatz 1 niedergelegten Grundsätze beachtet werden und die in solchen Einrichtungen vermittelte Bildung den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten Mindestnormen entspricht.

**Art. 14**

Jeder Vertragsstaat, der zu dem Zeitpunkt, da er Vertragspartei wird, im Mutterland oder in sonstigen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten noch nicht die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit einführen konnte, verpflichtet sich, binnen zwei Jahren einen ausführlichen Aktionsplan auszuarbeiten und anzunehmen, der die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der unentgeltlichen allgemeinen Schulpflicht innerhalb einer angemessenen, in dem Plan festzulegenden Zahl von Jahren vorsieht.

**Art. 15**

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden an,

- a) am kulturellen Leben teilzunehmen;
- b) an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben;
- c) den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu geniessen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

(2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Massnahmen.

(3) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit zu achten.

(4) Die Vertragsstaaten erkennen die Vorteile an, die sich aus der Förderung und Entwicklung internationaler Kontakte und Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet ergeben.

**Teil IV****Art. 16**

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, nach Massgabe dieses Teiles Berichte über die von ihnen getroffenen Massnahmen und über die Fortschritte vorzulegen, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden.

(2) a) Alle Berichte werden dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgelegt, der sie abschriftlich dem Wirtschafts- und Sozialrat übermittelt, damit dieser sie nach Massgabe dieses Paktes prüft.

b) Sind Vertragsstaaten gleichzeitig Mitglieder von Sonderorganisationen, so übermittelt der Generalsekretär der Vereinten Nationen ihre Berichte oder einschlägige Teile solcher Berichte abschriftlich auch den Sonderorganisationen, soweit diese Berichte oder Teile sich auf Angelegenheiten beziehen, die nach den Satzungen dieser Organisationen in deren Aufgabenbereich fallen.

**Art. 17**

(I) Die Vertragsstaaten legen ihre Berichte abschnittsweise nach Massgabe eines Programms vor, das vom Wirtschafts- und Sozialrat binnen eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Paktes nach Konsultation der Vertragsstaaten und der betroffenen Sonderorganisationen aufzustellen ist.

(2) Die Berichte können Hinweise auf Umstände und Schwierigkeiten enthalten, die das Ausmass der Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Pakt beeinflussen.

(3) Hat ein Vertragsstaat den Vereinten Nationen oder einer Sonderorganisation bereits sachdienliche Angaben gemacht, so brauchen diese nicht wiederholt zu werden; vielmehr genügt eine genaue Bezugnahme auf diese Angaben.

**Art. 18**

Im Rahmen des ihm durch die Charta der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten zugewiesenen Aufgabenbereichs kann der Wirtschafts- und Sozialrat mit den Sonderorganisationen Vereinbarungen bezüglich ihrer Berichterstattung über die Fortschritte treffen, die bei der Beachtung der in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Bestimmungen dieses Paktes erzielt wurden. Diese Berichte können Einzelheiten der von ihren zuständigen Organen angenommenen Beschlüsse und Empfehlungen über Massnahmen zur Erfüllung dieser Bestimmungen enthalten.

**Art. 19**

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann die von Staaten nach den Artikeln 16 und 17 und die von Sonderorganisationen nach Artikel 18 vorgelegten Berichte über Menschenrechte der Menschenrechtskommission zur Prüfung und allgemeinen Empfehlung oder gegebenenfalls zur Kenntnisnahme übermitteln.

**Art. 20**

Die Vertragsstaaten und die betroffenen Sonderorganisationen können dem Wirtschafts- und Sozialrat Bemerkungen zu jeder allgemeinen Empfehlung nach Artikel 19 oder zu jeder Bezugnahme auf eine solche Empfehlung vorlegen, die in einem Bericht der Menschenrechtskommission oder einem darin erwähnten Schriftstück enthalten ist.

**Art. 21**

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann der Generalversammlung von Zeit zu Zeit Berichte mit Empfehlungen allgemeiner Art und einer Zusammenfassung der Angaben vorlegen, die er von den Vertragsstaaten und den Sonderorganisationen über Massnahmen und Fortschritte hinsichtlich der allgemeinen Beachtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte erhalten hat.

**Art. 22**

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann anderen Organen der Vereinten Nationen, ihren Unterorganen und denjenigen Sonderorganisationen, die sich mit technischer Hilfe befassen, alles aus den in diesem Teil erwähnten Berichten mitteilen, was diesen Stellen helfen kann, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich über die Zweckmässigkeit internationaler Massnahmen zur wirksamen schrittweisen Durchführung dieses Paktes zu entscheiden.

**Art. 23**

Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass internationale Massnahmen zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte u. a. folgendes einschliessen: den Abschluss von Übereinkommen, die Annahme von Empfehlungen, die Gewährung technischer Hilfe sowie die Abhaltung von regionalen und Fachtagungen zu Konsultations- und Studienzwecken in Verbindung mit den betroffenen Regierungen.

**Art. 24**

Keine Bestimmung dieses Paktes ist so auszulegen, dass sie die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der Satzungen der Sonderorganisationen beschränkt, in denen die jeweiligen Aufgaben der verschiedenen Organe der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen hinsichtlich der in diesem Pakt behandelten Fragen geregelt sind.

**Art. 25**

Keine Bestimmung dieses Paktes ist so auszulegen, dass sie das allen Völkern innewohnende Recht auf den Genuss und die volle und freie Nutzung ihrer natürlichen Reichtümer und Mittel beeinträchtigt.

**Teil V****Art. 26**

(1) Dieser Pakt liegt für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, für alle Mitglieder einer ihrer Sonderorganisationen, für alle Vertragsstaaten der Satzung des Internationalen Gerichtshofs<sup>5</sup> und für jeden anderen Staat, den die Generalversammlung der Vereinten Nationen einlädt, Vertragspartei dieses Paktes zu werden, zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieser Pakt bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden sind beim Generalsekretär der Vereinten Nationen zu hinterlegen.

(3) Dieser Pakt liegt für jeden in Absatz 1 bezeichneten Staat zum Beitritt auf.

(4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

(5) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten, die diesen Pakt unterzeichnet haben oder ihm beigetreten sind, von der Hinterlegung jeder Ratifikations- oder Beitrittsurkunde.

#### **Art. 27**

(1) Dieser Pakt tritt drei Monate nach Hinterlegung der fünfunddreissigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der fünfunddreissigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde diesen Pakt ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt er drei Monate nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

#### **Art. 28**

Die Bestimmungen dieses Paktes gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates.

#### **Art. 29**

(1) Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung des Paktes vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann alle Änderungsvorschläge den Vertragsstaaten mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die Vorschläge befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Genehmigung vorzulegen.

(2) Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen genehmigt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten nach Massgabe der in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen worden sind.

(3) Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin die Bestimmungen dieses Paktes und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

#### **Art. 30**

Unabhängig von den Notifikationen nach Artikel 26 Absatz 5 unterrichtet der Generalsekretär der Vereinten Nationen alle in Absatz 1 jenes Artikels bezeichneten Staaten

- a) von den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach Artikel 26;
- b) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Paktes nach Artikel 27 und vom Zeitpunkt des Inkrafttretens von Änderungen nach Artikel 29.

#### **Art. 31**

(I) Dieser Pakt, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermassen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 26 bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Paktes.



## 5. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des WSKR Ausschusses - Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten

CESCR E/1991f23

14. DEZEMBER 1990

Allgemeine Bemerkung Nr. 3

Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten

(Artikel 2 Abs.1)

### Fünfte Sitzung (1990)

**Übersetzung: „Die „General Comments“ dem VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Nomos, 2005**

1. Artikel 2 ist von besonderer Bedeutung für das Verständnis des Pakts, da er mit den anderen Vorschriften des Pakts in einem dynamischen Verhältnis steht. Er beschreibt das Wesen der allgemeinen rechtlichen Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten übernommen haben. Diese Verpflichtungen schliessen (der *International Law Commission* folgend) zweierlei ein: zum einen eine Verpflichtung im Hinblick auf ihr Verhalten und zum anderen eine ergebnisorientierte Verpflichtung. Während manchmal die Unterschiede zwischen der Formulierung dieser Vorgabe und der entsprechenden Vorschrift in Artikel 2 des Internationalen Pakts über die Bürgerlichen und Politischen Rechte hervorgehoben werden, wird häufig verkannt, dass es auch bedeutsame Ähnlichkeiten zwischen diesen beiden Vorschriften gibt. Obgleich der Pakt insbesondere eine schrittweise Umsetzung vorsieht und wirtschaftliche Zwangslagen anerkennt, enthält er jedoch auch Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung. Dabei sind zwei Verpflichtungen von besonderer Bedeutung für das Verständnis der Pflichten der Vertragsstaaten. Eine dieser Verpflichtungen, die in einer gesonderten Bemerkung behandelt wird und die von dem Ausschuss auf seiner sechsten Sitzung in Erwägung gezogen werden soll, besteht darin, „zu garantieren“, dass die jeweiligen Rechte „ohne Diskriminierung ausgeübt werden ...“.

2. Eine weitere Verpflichtung ist die Zusicherung in Artikel 2 Abs. 1, „Massnahmen zu treffen“, was durch andere Formulierungen weder qualifiziert noch eingegrenzt wird. Die vollständige Bedeutung kann auch überprüft werden, indem die verschiedenen sprachlichen Versionen verglichen werden. Im Englischen lautet die Zusicherung „to take steps“, im Französischen heisst es „zu handeln“ („S'engage à agir“ = wörtl. verpflichtet sein, tätig zu werden) und im Spanischen heisst es „Massnahmen zu ergreifen“ („a adoptar medidas“). Obgleich demnach die vollständige Verwirklichung der jeweiligen Rechte progressiv erreicht werden kann, müssen die entsprechenden Schritte in einer angemessenen kurzen Zeit nach In-Kraft-Treten des Pakts in den betreffenden Staaten unternommen werden. Solche Massnahmen sollten überlegt, konkret und hinsichtlich ihres Ziels so deutlich wie möglich auf die Erfüllung der Paktverpflichtungen ausgerichtet sein.

3. Die Mittel, die zur Erfüllung der Verpflichtung, „Massnahmen zu treffen“, eingesetzt werden sollen, werden in Artikel 2 Abs. 1 folgendermassen bezeichnet: „mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen“. Der Ausschuss erkennt an, dass häufig Gesetzgebung wünschenswert und in manchen Fällen sogar unerlässlich sein kann. Zum Beispiel kann es schwierig sein, Diskriminierung wirksam zu bekämpfen, wenn eine entsprechende rechtliche Grundlage für die notwendigen Massnahmen nicht vorhanden ist. In Sachbereichen wie der Gesundheit, dem Schutz von Kindern und Müttern, der Erziehung sowie im Hinblick auf die in den Artikeln 6 bis 9 behandelten Angelegenheiten kann Gesetzgebung aus vielen Gründen unerlässlich sein.

4. Der Ausschuss stellt fest, dass die Vertragsstaaten im Allgemeinen zumindest einige in dieser Hinsicht ergriffene gesetzliche Massnahmen detailliert aufgeführt haben. Es soll jedoch mit Nachdruck betont werden, dass sich die Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter keinen Umständen in der Verabschiedung gesetzgeberischer Massnahmen, wie sie speziell durch den Pakt vorgesehen sind, erschöpfen. Vielmehr muss dem Satz „mit allen geeigneten Mitteln“ seine vollständige und natürliche Bedeutung gegeben werden. Obgleich jeder Staat für sich selbst entscheiden muss, welche Mittel unter den jeweils gegebenen Umständen und im Hinblick auf die jeweiligen Rechte am besten geeignet sind, wird sich die „Angemessenheit“ der gewählten Mittel nicht immer von



selbst ergeben. Es ist deshalb wünschenswert, wenn die Berichte der Vertragsstaaten nicht nur die ergriffenen Massnahmen bezeichnen, sondern auch die Gründe, welche diese Massnahmen als am besten geeignet erscheinen lassen. Die endgültige Festlegung, ob alle geeigneten Massnahmen ergriffen wurden, obliegt dem Ausschuss.

5. Zu den Massnahmen, die zusätzlich zur Gesetzgebung als angemessen angesehen werden konnten, gehört die Schaffung von Rechtsbehelfen für Rechte, die in Übereinstimmung mit dem nationalen Rechtssystem als justiziabel betrachtet werden können. Der Ausschuss weist zum Beispiel dar auf hin, dass die Geltendmachung von Rechten in Bezug auf Diskriminierung häufig durch die Bereitstellung gerichtlicher oder anderer effektiver Rechtsbehelfe in angemessener Weise gefordert wird. In der Tat sind diejenigen Vertragsstaaten, die auch Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte sind, (kraft der Artikel 2 Abs. 1 und 3, Artikel 3 und 26) verpflichtet zu gewährleisten, dass jeder, der in seinen im Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten (einschliesslich des Rechts auf Gleichheit und des Diskriminierungsverbots) verletzt wird, das Recht hat, „eine wirksame Beschwerde einzulegen“ (Artikel 2 Abs. 3 (a)). Zusätzlich gibt es eine Anzahl anderer Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, einschliesslich Artikel 3, 7 (a) (i), 8, 10 Abs. 3, Artikel 13 Abs. 2 (a), Abs. 3 und 4 sowie Artikel 15 Abs. 3, bei denen es möglich erscheint, dass sie in vielen nationalen Rechtssystemen von den Gerichten oder anderen Organen unmittelbar angewendet werden können. Jegliche Annahme, dass die genannten Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sind, wird sich nur schwer aufrechterhalten lassen.

6. Wo eine bestimmte Politik, die sich unmittelbar auf die Verwirklichung der Paktrechte bezieht, in Gesetzesform umgesetzt wurde, wünscht der Ausschuss unter anderem darüber informiert zu werden, ob derartige Gesetze Individuen oder Gruppen, die ihre Rechte nicht vollständig verwirklicht sehen, ein Recht zu handeln geben. In Fällen, in denen bestimmte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verfassungsrechtlich garantiert werden oder in denen die Vorschriften des Pakts unmittelbar in nationales Recht umgesetzt wurden, wünscht der Ausschuss Information darüber zu erhalten, in welchem Umfang diese Rechte als justiziabel angesehen werden (das heisst vor Gericht geltend gemacht werden können). Der Ausschuss möchte auch spezifische Informationen über alle Fälle erhalten, in denen existierende Verfassungsvorschriften, die sich auf wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte beziehen, geschwächt oder bedeutend geändert wurden.

7. Sonstige Massnahmen, die im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 ebenfalls als „geeignet“ angesehen werden können, schliessen, ohne darauf beschränkt zu sein, administrative, finanzielle, Bildungs- und soziale Massnahmen ein.

8. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Zusicherung, „Massnahmen... mit allen geeigneten Mitteln zu treffen, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen“, keine besondere Form der Regierung oder des wirtschaftlichen Systems für die Umsetzung der betreffenden Massnahmen voraussetzt; es ist nur notwendig, dass das System demokratisch ist und die Menschenrechte geachtet werden. Im Hinblick auf politische und wirtschaftliche Systeme ist der Pakt daher neutral, und seine Prinzipien können nicht so verstanden werden, als seien sie ausschliesslich entsprechend dem Bedürfnis oder dem Wunsch nach einem sozialistischen oder kapitalistischen System, einer Mischform, einer Planwirtschaft, einer Laissez-Faire Ökonomie oder irgend einer anderen besonderen Form formuliert worden. Daher bestätigt der Ausschuss, dass die Paktrechte in einer Vielfalt von wirtschaftlichen und politischen Systemen verwirklicht werden können. Als Voraussetzung gilt allein, dass die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte, wie sie unter anderem die Präambel des Pakts bestätigt, anerkannt wird und sich in den jeweiligen Systemen wieder findet. Der Ausschuss betont in dieser Hinsicht auch die Bedeutung anderer Menschenrechte und im Besonderen das Recht auf Entwicklung.

9. Die wesentliche „ergebnisorientierte“ Verpflichtung, die in Artikel 2 Abs. 1 wiedergegeben wird, besteht darin, Massnahmen zu treffen, „um nach und nach ... die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Der Ausdruck „Verwirklichung nach und nach“ wird oft benutzt, um die Intention dieser Formulierung zu umschreiben. Das Konzept der schrittweisen Verwirklichung erkennt an, dass eine volle Verwirklichung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Allgemeinen nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erzielt werden kann. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Verpflichtung bedeutend von derjenigen, die in Artikel 2 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte enthalten ist, der eine unmittelbare Verpflichtung zum Ausdruck bringt, alle einschlägigen Rechte zu achten und zu gewährleisten.



Dennoch sollte die Tatsache, dass in dem Pakt eine Verwirklichung nach und nach, das heisst in schrittweiser Form vorgesehen ist, nicht in der Weise fehlinterpretiert werden, dass die Verpflichtung jegliche Bedeutung verliert. Sie ist auf der einen Seite ein notwendigerweise flexibles Mittel, das die tatsächlichen Gegebenheiten und die Schwierigkeiten widerspiegelt, die jedes Land bei der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erfährt. Auf der anderen Seite muss die Formulierung im Lichte des allgemeingültigen Ziels oder der *raison d'être* des Pakts gelesen werden, das darin besteht, klare Verpflichtungen für Vertragsstaaten hinsichtlich der vollen Verwirklichung der jeweiligen Rechte zu schaffen. Es besteht daher die Verpflichtung, dieses Ziel so schnell und effektiv wie möglich zu erreichen. Darüber hinaus müssen in dieser Hinsicht alle absichtlich herbeigeführten rückschrittlichen Massnahmen sorgfältig erwogen werden und bedürfen mit Hinweis auf die Gesamtheit der Paktrechte und im Hinblick auf die volle Nutzung maximal verfügbarer Ressourcen einer Rechtfertigung.

10. Aufgrund der umfangreichen Erfahrung des Ausschusses und des ihm vorausgegangenen Gremiums, die über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren durch die Prüfung der Staatenberichte gewonnen wurde, ist der Ausschuss der Ansicht, dass für jeden Vertragsstaat eine Kernverpflichtung besteht, jedes der Rechte zumindest auf einem bestimmten Mindestniveau zu gewährleisten. Ein Vertragsstaat, in dem zum Beispiel eine bedeutende Anzahl von Menschen wesentlicher Nahrungsmittel, wesentlicher Gesundheitsversorgung, einer einfachen Wohnung und Unterkunft oder einer grundlegenden Bildung entbehrt, kommt daher, *prima facie*, seinen Paktverpflichtungen nicht nach. Sollte der Pakt so interpretiert werden, dass er eine solche Kernverpflichtung nicht beinhaltet, würde er weitgehend seiner Daseinsberechtigung beraubt. Ebenso muss darauf hingewiesen werden, dass bei jeder Einschätzung, ob ein Staat seine Kernverpflichtung erfüllt hat, berücksichtigt werden muss, ob in dem betreffenden Land eine wirtschaftliche Zwangslage besteht. Artikel 2 Abs. 1 verpflichtet jeden Vertragsstaat, die notwendigen Massnahmen „Unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ zu treffen. Damit ein Vertragsstaat behaupten kann, dass die Nichterfüllung der Kernverpflichtungen auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen ist, muss er beweisen, dass alle Anstrengungen unternommen und alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft wurden, um jenen Mindestverpflichtungen vorrangig nachzukommen.

11. Der Ausschuss möchte jedoch betonen, dass ein Vertragsstaat selbst dort, wo die verfügbaren Ressourcen nachweislich unzulänglich sind, dennoch weiterhin verpflichtet ist, sich ernsthaft darum zu bemühen, den Genuss der betreffenden Rechte unter den gegebenen Umständen möglichst umfassend zu gewährleisten. Darüber hinaus bleiben trotz eingeschränkter Mittel die Verpflichtungen bestehen, das Ausmass der Verwirklichung oder vielmehr der Nichtverwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu kontrollieren und Strategien und Programme für deren Forderung zu entwickeln. Der Ausschuss hat sich bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 (1989) mit diesen Problemen befasst.

12. In ähnlicher Weise unterstreicht der Ausschuss die Tatsache, dass selbst in Zeiten ernsthafter finanzieller Zwänge, verursacht durch einen Anpassungsprozess, wirtschaftliche Rezession oder andere Faktoren, schutzbedürftige Mitglieder einer Gesellschaft durch relativ kostengünstige Programme geschützt werden können und in der Tat geschützt werden müssen. In Anbetracht dessen nimmt der Ausschuss die UNICEF-Studie zur Kenntnis, die unter dem Titel „Anpassung mit menschlichem Gesicht: Fürsorge für Schutzlose und die Förderung von Wachstum“ (Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth)<sup>i)</sup> angefertigt wurde, sowie die UNDP-Studie im Human Development Report 1990<sup>ii)</sup> und die Analyse der Weltbank im World Development Report 1990.<sup>iii)</sup>

13. Ein abschliessendes Element des Artikels 2 Abs. 1, auf das aufmerksam gemacht werden muss, besteht in der durch alle Vertragsstaaten gewährten Zusicherung, „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, Massnahmen zu treffen...“. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Autoren/innen des Entwurfs des Pakts bei der Formulierung „Unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ die Absicht verfolgten, sich sowohl auf Ressourcen zu beziehen, die in einem Staat bereits bestehen, als auch auf diejenigen, die über die internationale Gemeinschaft durch internationale Zusammenarbeit und Hilfe verfügbar werden. Darüber hinaus wird die wesentliche Rolle einer solchen Zusammenarbeit bei der vollen Verwirklichung der jeweiligen Rechte durch die Bestimmungen der Artikel 11, 15, 22 und 23 unterstrichen. Mit Rücksicht auf Artikel 22 hat der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) bereits die Aufmerksamkeit auf einige der Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten gerichtet, die im Hinblick auf

internationale Zusammenarbeit bestehen. Auch Artikel 23 spricht von der „Gewährung technischer Hilfe“ sowie anderen Aktivitäten, die als „nationale Massnahmen zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte ...“ angesehen werden.

14. Der Ausschuss möchte betonen, dass gemäss den Artikeln 55 und 56 der Charta der Vereinten Nationen mit den anerkannten Prinzipien des Völkerrechts und den Bestimmungen des Pakts die internationale Entwicklungszusammenarbeit und damit die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Verpflichtung für alle Staaten darstellt. Sie ist besonders für diejenigen Staaten notwendig, die in der Lage sind, andere Staaten in dieser Hinsicht zu unterstützen. Der Ausschuss weist im Besonderen auf die Bedeutung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung hin, die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 411128 vom 4. Dezember 1986 verabschiedet wurde und auf die Notwendigkeit, dass die hierin anerkannten Prinzipien von allen Vertragsstaaten beachtet werden. Der Ausschuss betont, dass ohne aktive Programme für eine internationale Hilfe und Zusammenarbeit von Seiten all jener Staaten, die in der Lage sind, eine solche anzubieten, die volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in vielen Ländern ein unerfüllter Anspruch bleiben wird. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss die Bedingungen seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) in Erinnerung.

#### (Endnotes)

- i G.A. Cornia, R. Jolly und F. Steward, Hg., Oxford: Clarendon Press 1987.
- ii Oxford, Oxford University Press 1990.
- iii Oxford, Oxford University Press 1990.



**Geneva Academy of International Humanitarian Law  
and Human Rights**

Villa Moynier

Rue de Lausanne 120B - CP 67 - 1211 Genève 21 - Switzerland

Phone +41 22 908 44 83 - Fax +41 22 908 44 99

info@geneva-academy.ch - [www.geneva-academy.ch](http://www.geneva-academy.ch)

Geneva Academy of International Humanitarian  
Law and Human Rights

Académie de droit international humanitaire  
et de droits humains à Genève

**Geneva**  
Academy